

ARREST VAN HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG
(Tweede kamer — uitgebreid)

21 september 2005*

In zaak T-315/01,

Yassin Abdullah Kadi, wonende te Jeddah (Saoedi-Arabië), vertegenwoordigd door D. Pannick, QC, P. Saini, barrister; G. Martin en A. Tudor, solicitors, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Vitsentzatos en M. Bishop als gemachtigden,

en

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Van Solinge en C. Brown als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerders,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. E. Collins, vervolgens door R. Caudwell, als gemachtigden, laatstgenoemde bijgestaan door S. Moore, barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

betreffende aanvankelijk een beroep tot nietigverklaring van, enerzijds, verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad van 6 maart 2001 tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000 (PB L 67, blz. 1), en, anderzijds, verordening (EG) nr. 2062/2001 van de Commissie van 19 oktober 2001 houdende de derde wijziging van verordening nr. 467/2001 (PB L 277, blz. 25), en vervolgens een beroep tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening nr. 467/2001 (PB L 139, blz. 9), voorzover die handelingen verzoeker betreffen,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: N. J. Forwood, kamerpresident, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij en M. Vilaras, rechters,

griffier: H. Jung,

II - 3660

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 oktober 2003,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

- 1 Volgens artikel 24, lid 1, van het Handvest van de Verenigde Naties, ondertekend te San Francisco (Verenigde Staten) op 26 juni 1945, dragen de Leden van de Verenigde Naties (VN) „de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats op aan de Veiligheidsraad, en stemmen zij erin toe dat de Veiligheidsraad, bij de uitvoering van de uit die verantwoordelijkheid voortvloeiende taken, in hun naam handelt.”
- 2 Artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties luidt: „De Leden van de [VN] komen overeen, de besluiten van de Veiligheidsraad overeenkomstig dit Handvest te aanvaarden en uit te voeren.”
- 3 Krachtens artikel 48, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties worden de besluiten van de Veiligheidsraad voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid „door de Leden van de Verenigde Naties rechtstreeks uitgevoerd of door middel van hun optreden in de daarvoor in aanmerking komende internationale instellingen waarvan zij lid zijn”.

4 Volgens artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties „[hebben] in geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de Leden van de Verenigde Naties krachtens dit Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, [...] hun verplichtingen krachtens dit Handvest voorrang”.

5 Artikel 11, lid 1, EU bepaalt:

„De Unie bepaalt en voert een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt en dat de volgende doelstellingen heeft:

- bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen, de onafhankelijkheid en de integriteit van de Unie, conform de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties;

- versterking van de veiligheid van de Unie in alle opzichten;

- handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties [...]”

6 Artikel 301 EG luidt:

„Ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking

hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, is vastgesteld, meebrengt dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met één of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken, neemt de Raad de nodige urgente maatregelen. De Raad besluit hiertoe met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie."

- 7 Artikel 60, lid 1, EG bepaalt:

„Indien in gevallen als bedoeld in artikel 301, een optreden van de Gemeenschap nodig wordt geacht, kan de Raad volgens de procedure van artikel 301 ten aanzien van de betrokken derde landen de nodige urgente maatregelen betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer nemen.”

- 8 Artikel 307, eerste alinea, EG luidt:

„De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten vóór 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, vóór de datum van hun toetreding gesloten tussen één of meer lidstaten enerzijds en één of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit Verdrag niet aangetast.”

- 9 Artikel 308 EG ten slotte bepaalt:

„Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen.”

Feiten

- 10 Op 15 oktober 1999 nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad”) resolutie 1267 (1999) aan, waarbij hij met name veroordeelde dat Afghaans grondgebied nog steeds werd gebruikt om terroristen onderdak te verlenen en op te leiden en om terroristische daden voor te bereiden, zijn overtuiging bevestigde dat de bestrijding van het internationale terrorisme van wezenlijk belang is voor de handhaving van de vrede en de internationale veiligheid, en betreurde dat de Taliban toevlucht blijven verschaffen aan Usama bin Laden en hem evenals zijn bondgenoten blijven toestaan een netwerk van terroristische opleidingskampen vanaf het door hen gecontroleerde grondgebied te leiden, en Afghanistan te gebruiken als uitvalsbasis voor internationale terroristische activiteiten. In paragraaf 2 van deze resolutie verlangde de Veiligheidsraad, dat de Taliban Usama bin Laden onverwijld aan de bevoegde autoriteiten zouden uitleveren. Om de nakoming van deze verplichting te verzekeren, wordt in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999) bepaald dat alle staten, onder meer, „moeten bevriezen de tegoeden en andere financiële middelen, verkregen uit goederen toebehorende aan de Taliban of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, dan wel toebehorende aan of gecontroleerd door ondernemingen toebehorende aan of gecontroleerd door de Taliban, zoals aangewezen door het ter uitvoering van paragraaf 6 hierna ingestelde comité, en erop moeten toezien, dat noch de bedoelde tegoeden en andere financiële middelen noch andere aangewezen tegoeden en financiële middelen ter beschikking worden gesteld aan of gebruikt ten behoeve van de Taliban of van enige onderneming toebehorende aan de Taliban of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, hetzij door hun eigen staatsburgers hetzij door andere personen die op hun grondgebied verblijven, behoudens in individuele gevallen en om humanitaire redenen door het comité verleende toelating”.
- 11 In paragraaf 6 van resolutie 1267 (1999) besloot de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 28 van zijn voorlopig reglement een comité bestaand uit alle Leden van de Veiligheidsraad in te stellen (hierna: „sanctiecomité”), dat met name belast is met het toezicht op de uitvoering van de bij paragraaf 4 voorgeschreven maatregelen door de staten, het aanwijzen van de in paragraaf 4 bedoelde tegoeden en andere financiële middelen en het onderzoek van de verzoeken om afwijking van de bij paragraaf 4 opgelegde maatregelen.

- 12 Van mening dat voor de uitvoering van die resolutie een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 15 november 1999 een gemeenschappelijk standpunt vast (1999/727/GBVB) betreffende beperkende maatregelen tegen de Taliban (PB L 294, blz. 1). Artikel 2 hiervan schrijft de bevrozing voor van de tegoeden en andere financiële middelen van de Taliban in het buitenland, op de wijze als voorzien in resolutie 1267 (1999) van de Veiligheidsraad.
- 13 Op 14 februari 2000 stelde de Raad op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG verordening (EG) nr. 337/2000 vast, betreffende een verbod op vluchten en een bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan (PB L 43, blz. 1).
- 14 Op 19 december 2000 nam de Veiligheidsraad resolutie 1333 (2000) aan, waarin hij verlangde dat de Taliban resolutie 1267 (1999) zouden nakomen, in het bijzonder door internationale terroristen en hun organisaties niet langer toevlucht en opleiding te verschaffen en door Usama bin Laden voor berechting over te dragen aan de bevoegde autoriteiten. De Veiligheidsraad besloot in het bijzonder het verbod van vluchten en de bevrozing van tegoeden overeenkomstig resolutie 1267 (1999) te versterken. Zo bepaalt paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000), dat alle staten, met name „onverwijld moeten bevriezen de tegoeden en andere financiële middelen van Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals aangewezen door het [sanctiecomité], daaronder begrepen de organisatie Al-Qaïda, en de tegoeden verkregen uit goederen toebehorende aan Usama bin Laden en aan de met hem verband houdende personen en entiteiten of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, en erop moeten toezien, dat noch de bedoelde tegoeden en andere financiële middelen noch andere tegoeden en financiële middelen ter beschikking worden gesteld van of al dan niet rechtstreeks worden gebruikt ten behoeve van Usama bin Laden, de met hem verband houdende personen of enige andere aan hen toebehorende entiteit of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, daaronder begrepen de organisatie Al-Qaïda, hetzij door hun eigen staatsburgers hetzij door andere personen die op hun grondgebied verblijven”.

- 15 In dezelfde bepaling droeg de Veiligheidsraad het sanctiecomité op, op basis van de door de staten en de regionale organisaties verstrekte inlichtingen een lijst bij te houden van de personen en entiteiten waarvan dat comité had vastgesteld dat zij banden onderhielden met Usama bin Laden, daaronder begrepen de organisatie Al-Qaïda.
- 16 In paragraaf 23 van resolutie 1333 (2000) besloot de Veiligheidsraad, dat de bij paragraaf 8 voorgeschreven maatregelen gedurende twaalf maanden van toepassing zouden zijn en dat hij aan het einde van die periode zou beslissen, of zij voor een nieuwe periode in dezelfde vorm zouden worden verlengd.
- 17 Van mening dat voor de uitvoering van die resolutie een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 26 februari 2001 een gemeenschappelijk standpunt vast (2001/154/GBVB) betreffende aanvullende beperkende maatregelen tegen de Taliban en tot wijziging van gemeenschappelijk standpunt 96/746/GBVB (PB L 57, blz. 1). Artikel 4 van dit gemeenschappelijk standpunt bepaalt:

„Alle tegoeden en andere financiële middelen van Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals bepaald door het [sanctiecomité], worden bevroren; er mogen geen tegoeden en andere financiële middelen meer aan Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals bepaald door het [sanctiecomité], ter beschikking worden gesteld, overeenkomstig de voorwaarden van [resolutie 1333 (2000)].”

- 18 Op 6 maart 2001 stelde de Raad op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG verordening (EG) nr. 467/2001 vast, tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevroering van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000 (PB L 67, blz. 1).

19 Artikel 1 van verordening nr. 467/2001 omschrijft wat onder „middelen” en „bevriezing van middelen” moet worden verstaan.

20 Artikel 2 van verordening nr. 467/2001 bepaalt:

„1. Alle tegoeden en andere financiële middelen die eigendom zijn van een door het [sanctiecomité] aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersoon, entiteit of lichaam worden bevroren.

2. Er mogen geen tegoeden of andere financiële middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld van of ten behoeve van door het sanctiecomité Taliban aangewezen en in bijlage I genoemde personen, entiteiten of lichamen.

3. De leden 1 en 2 gelden niet voor tegoeden en financiële middelen waarvoor het sanctiecomité Taliban een vrijstelling heeft toegekend. Dergelijke vrijstellingen worden verkregen via de in bijlage II opgesomde bevoegde autoriteiten van de lidstaten.”

21 Bijlage I bij verordening nr. 467/2001 bevat de lijst van personen, entiteiten en lichamen wier tegoeden ingevolge artikel 2 bevroren moeten worden. Volgens artikel 10, lid 1, van verordening nr. 467/2001 is de Commissie bevoegd deze bijlage I op basis van besluiten van de Veiligheidsraad of het sanctiecomité te wijzigen of aan te vullen.

- 22 Op 8 maart 2001 publiceerde het sanctiecomité een eerste geconsolideerde lijst van personen en entiteiten wier tegoeden ingevolge de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) van de Veiligheidsraad bevroren moesten worden (zie communiqué AFG/131 SC/7028 van genoemd comité van 8 maart 2001). Die lijst is daarna herhaaldelijk gewijzigd en aangevuld. De Commissie heeft derhalve krachtens artikel 10 van verordening nr. 467/2001 verscheidene verordeningen vastgesteld met wijzigingen of aanvullingen van bijlage I bij die verordening.
- 23 Op 19 oktober 2001 heeft het sanctiecomité een nieuw addendum bij zijn lijst van 8 maart 2001 gepubliceerd, met de naam van de volgende persoon:
- „Al-Qadi, Yasin (ook bekend als Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; ook bekend als Kahdi, Yasin), Jeddah, Saoedi-Arabië.”
- 24 Bij verordening (EG) nr. 2062/2001 van de Commissie van 19 oktober 2001 houdende de derde wijziging van verordening nr. 467/2001 (PB L 277, blz. 25), is de naam van de betrokken persoon tezamen met die van anderen aan de lijst van bijlage I van die verordening toegevoegd.
- 25 Op 16 januari 2002 nam de Veiligheidsraad resolutie 1390 (2002) aan, die voorziet in beperkende maatregelen tegen Usama bin Laden, de leden van de Al-Qaïda-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten. In de paragrafen 1 en 2 van die resolutie wordt in wezen voorzien in de handhaving van de maatregelen, met name de bevroering van de tegoeden, die in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999) en in paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) zijn voorgeschreven. Overeenkomstig paragraaf 3

van resolutie 1390 (2002) zal de Veiligheidsraad deze maatregelen twaalf maanden na de aanneming van de resolutie opnieuw bezien en zal hij aan het eind van deze periode de maatregelen handhaven dan wel aanpassen.

- 26 Van mening dat voor de uitvoering van die resolutie een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 27 mei 2002 gemeenschappelijk standpunt 2002/402/GBVB vast, betreffende beperkende maatregelen tegen Usama bin Laden, de leden van de Al-Qaïda-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, en tot intrekking van de gemeenschappelijke standpunten 96/746/GBVB, 1999/727/GBVB, 2001/154/GBVB en 2001/771/GBVB (PB L 139, blz. 4). Artikel 3 van dat gemeenschappelijk standpunt schrijft met name de voortgezette bevrozing voor van de tegoeden en andere financiële activa en economische middelen van de personen, groepen, ondernemingen en entiteiten op de lijst die door het sanctiecomité uit hoofde van de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) van de Veiligheidsraad is opgesteld.
- 27 Op 27 mei 2002 stelde de Raad op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG verordening (EG) nr. 881/2002 vast, tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening nr. 467/2001 (PB L 139, blz. 9).
- 28 Volgens overweging 4 van die verordening vallen met name de maatregelen als vastgesteld bij resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad „binnen de werkingssfeer van het Verdrag en bijgevolg is, met name ter voorkoming van concurrentiedistorsies, communautaire wetgeving noodzakelijk voor de toepassing van de relevante besluiten van de Veiligheidsraad voorzover het gaat om het grondgebied van de Gemeenschap”.
- 29 Artikel 1 van verordening nr. 881/2002 omschrijft de „tegoeden” en de „bevrozing van tegoeden” in wezen in dezelfde bewoordingen als artikel 1 van verordening nr. 467/2001.

30 Artikel 2 van verordening nr. 881/2002 luidt:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in het bezit zijn van natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten die door het sanctiecomité zijn aangewezen en in bijlage I zijn genoemd, worden bevroren.

2. Er worden geen tegoeden direct of indirect aan of ten behoeve van de door het sanctiecomité aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ter beschikking gesteld.

3. Er worden geen economische middelen direct of indirect aan of ten behoeve van door het sanctiecomité aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ter beschikking gesteld waardoor die personen, groepen of entiteiten tegoeden, goederen of diensten kunnen verwerven.”

31 Bijlage I bij verordening nr. 881/2002 bevat de lijst van personen, entiteiten en lichamen wier tegoeden ingevolge artikel 2 bevroren moeten worden. Die lijst bevat onder meer de naam van de volgende natuurlijke persoon: „Al-Qadi, Yasin (ook bekend als KADI, Shaykh Yassin Abdullah; ook bekend als KAHDI, Yasin), Jeddah, Saoedi-Arabië.”

32 Op 20 december 2002 nam de Veiligheidsraad resolutie 1452 (2002) aan, die bedoeld was om de naleving van de verplichtingen op het gebied van de terreurbestrijding te vergemakkelijken. Paragraaf 1 van die resolutie voorziet in een aantal afwijkingen van en uitzonderingen op de bevrozing van tegoeden en economische middelen als voorgeschreven bij resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002), die om humanitaire redenen door de staten kunnen worden verleend, behoudens goedkeuring door het sanctiecomité.

- 33 Op 17 januari 2003 nam de Veiligheidsraad resolutie 1455 (2003) aan, met het oog op een betere uitvoering van de maatregelen als voorgeschreven in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999), paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) en de paragrafen 1 en 2 van resolutie 1390 (2002). Volgens paragraaf 2 van resolutie 1455 (2003) zullen die maatregelen binnen twaalf maanden of zo nodig eerder, opnieuw worden verbeterd.
- 34 Van mening dat voor de uitvoering van resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde de Raad op 27 februari 2003 gemeenschappelijk standpunt 2003/140/GBVB vast, betreffende uitzonderingen op de beperkende maatregelen, opgelegd bij gemeenschappelijk standpunt 2002/402 (PB L 53, blz. 62). Artikel 1 van dat gemeenschappelijk standpunt bepaalt, dat de Europese Gemeenschap bij de uitvoering van de maatregelen van artikel 3 van gemeenschappelijk standpunt 2002/402 ervoor zorgt dat wordt voorzien in de krachtens resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad toegestane uitzonderingen.
- 35 Op 27 maart 2003 stelde de Raad verordening (EG) nr. 561/2003 vast, tot wijziging van verordening nr. 881/2002 met betrekking tot uitzonderingen op de bevrozing van tegoeden en economische middelen (PB L 82, blz. 1). In overweging 4 van die verordening geeft de Raad te kennen dat, gelet op resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad, de door de Gemeenschap opgelegde maatregelen moeten worden bijgesteld.
- 36 Artikel 1 van verordening nr. 561/2003 luidt:

„In verordening [...] nr. 881/2002 wordt het volgende artikel 2 bis ingevoegd:

„Artikel 2 bis

1. Artikel 2, lid 2, is niet van toepassing op tegoeden of andere economische middelen waarvoor geldt dat:

- a) een bevoegde autoriteit van de lidstaten, zoals vermeld in bijlage II, op verzoek van een belanghebbende natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft vastgesteld dat die tegoeden of andere economische middelen:
- i) noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of openbare voorzieningen;
 - ii) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van redelijke honoraria en vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten;
 - iii) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van kosten voor alleen het houden of beheren van bevroren tegoeden of andere economische middelen; of
 - iv) noodzakelijk zijn voor het dekken van buitengewone uitgaven; en
- b) dit voornemen ter kennis is gebracht van het sanctiecomité; en notifié au comité des sanctions, et
- c) i) in geval van een voornemen als bedoeld sub a-i, ii of iii, het sanctiecomité binnen 48 uur na de kennisgeving geen bezwaar heeft gemaakt tegen het voornemen;

- ii) in geval van een voornemen als bedoeld sub a-iv, het sanctiecomité het voornemen heeft goedgekeurd.

2. Eenieder die in aanmerking wil komen voor de toepassing van lid 1, richt zijn verzoek tot de bevoegde autoriteit van de lidstaat als vermeld in bijlage II.

De bevoegde autoriteit als vermeld in bijlage II deelt de persoon die het verzoek heeft ingediend en alle andere personen, groepen en entiteiten waarvan de rechtstreekse betrokkenheid bekend is, onmiddellijk schriftelijk mee of het verzoek is ingewilligd.

De bevoegde autoriteit deelt ook de andere lidstaten mee of het verzoek om een dergelijke uitzondering is ingewilligd.

3. Tegen tegoeden die binnen de Gemeenschap zijn vrijgemaakt en overgedragen om uitgaven te dekken, of die op grond van dit artikel zijn erkend, worden geen verdere beperkende maatregelen uit hoofde van artikel 2 genomen.

[...]"

Procesverloop en conclusies van partijen

- 37 Bij verzoekschrift, op 18 december 2001 neergelegd ter griffie van het Gerecht en ingeschreven onder nummer T-315/01, heeft Yassin Abdullah Kadi krachtens artikel 230 EG beroep ingesteld tegen de Raad en de Commissie. Hij concludeert dat het het Gerecht behage:
- verordeningen nrs. 2062/2001 en 467/2001 nietig te verklaren, voorzover zij verzoeker betreffen;
 - de Raad en/of de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 38 In hun op 20 respectievelijk 21 februari 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschriften concluderen de Raad en de Commissie dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 39 Bij brief van de griffier van het Gerecht van 13 juni 2002 is partijen verzocht, hun opmerkingen te maken over de consequenties van de intrekking van verordening nr. 467/2001 en de vervanging daarvan door verordening nr. 881/2002.

- 40 Bij op 28 juni 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte, in bijlage bij zijn opmerkingen, heeft verzoeker meegedeeld dat zijn aanvankelijke conclusies en middelen ook gelden voor verordening nr. 881/2002 (hierna: „bestreden verordening”), voorzover deze hem betreft.
- 41 In zijn op 28 juni 2002 bij de griffie van het Gerecht ingediende opmerkingen verklaart de Raad geen bezwaar te hebben tegen die uitbreiding van de aanvankelijke conclusies en middelen van het beroep.
- 42 In haar op 1 juli 2002 bij de griffie van het Gerecht ingediende opmerkingen voert de Commissie aan, dat het aanvankelijke beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard voorzover het gericht is tegen verordening nr. 467/2001, daar niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 230 EG, vierde en vijfde alinea. Volgens die instelling kan het aanvankelijke beroep tot nietigverklaring van die verordening dus enkel worden opgevat als een exceptie van onwettigheid uit hoofde van artikel 241 EG. Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat het aanvankelijke beroep primair gericht is tegen verordening nr. 2062/2001 en slechts incidenteel tegen verordening nr. 467/2001. In het belang van een goede rechtsbedeling en om proceseconomische redenen, mede gelet op de omstandigheid dat de rechtsgevolgen van verordening nr. 2062/2001 zich in de bestreden verordening voortzetten, verklaart de Commissie echter er geen bezwaar tegen te hebben dat verzoeker zijn proceshandelingen in dier voege wijzigt dat zij mede betrekking hebben op laatstgenoemde verordening.
- 43 Verder verzoekt de Commissie het Gerecht overeenkomstig artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht vast te stellen dat het beroep tegen verordening nr. 2062/2001 zonder voorwerp is geraakt en dat daarop wat haar betreft niet meer behoeft te worden beslist, daar die verordening wegens de intrekking van verordening nr. 467/2001 en de vervanging daarvan door de bestreden verordening geen enkel rechtsgevolg meer heeft. Tot staving van die zienswijze beroept zij zich op het arrest van het Hof van 5 oktober 1988, Technointorg/Commissie en Raad (294/86 en 77/87, Jurispr. blz. 6077), en de beschikking van het Gerecht van 13 juni 1997, TEAM en Kolprojekt/Commissie (T-13/96, Jurispr. blz. II-983).

- 44 Bovendien verzoekt de Commissie krachtens de artikelen 115, lid 1, en 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering dat haar de hoedanigheid van interveniënte aan de zijde van de Raad wordt toegekend, en handhaaft zij tevens haar vordering tot verwijzing van verzoeker in de kosten die zij heeft gemaakt in de periode waarin hij verordening nr. 2062/2001 betwistte.
- 45 Bij beschikking van de president van de Eerste kamer van het Gerecht van 10 september 2002, is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland ingevolge artikel 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering toegelaten tot interventie aan de zijde van verweerders.
- 46 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht bij het begin van het nieuwe gerechtelijke jaar dat op 1 oktober 2002 inging, is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Tweede kamer, naar welke kamer de zaak dan ook is verwezen.
- 47 Na partijen te hebben gehoord, heeft het Gerecht de zaak overeenkomstig artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering verwezen naar een kamer bestaande uit vijf rechters.
- 48 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en in het kader van de in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het schriftelijk een aantal vragen gesteld aan de Raad en aan de Commissie, die binnen de gestelde termijn daarop hebben geantwoord.
- 49 Bij beschikking van de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 18 september 2003 zijn de onderhavige zaak en zaak T-306/01, Aden e.a./Raad en Commissie, overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering gevoegd voor de mondelinge behandeling.

- 50 Bij brief van 8 oktober 2003 heeft verzoeker het Gerecht verzocht de Terrorism (United Nations Measures) Order 2001 [Brits besluit van 2001 inzake het terrorisme (maatregelen van de Verenigde Staten)] aan het dossier toe te voegen. Bij brief eveneens van 8 oktober 2003 heeft de Commissie het Gerecht verzocht de „richtsnoeren voor het verloop van de werkzaamheden van het [sanctiecomité]”, zoals door dit comité op 7 november 2002 vastgesteld en op 10 april 2003 gewijzigd, aan het dossier toe te voegen. Bij beschikking van de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht van 9 oktober 2003 zijn die twee verzoeken ingewilligd.
- 51 Partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 14 oktober 2003.

Procedurele consequenties van de vaststelling van de bestreden verordening

- 52 Partijen zijn het erover eens dat verzoeker zijn conclusies en middelen in dier voege mag aanpassen, dat zij strekken tot nietigverklaring van de bestreden verordening, waarbij verordening nr. 467/2001, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2062/2001, is ingetrokken en vervangen. Bij op 28 juni 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoeker daadwerkelijk verklaard zijn aanvankelijke conclusies en middelen in die zin aan te passen.
- 53 In dit verband zij eraan herinnerd dat, wanneer een beschikking in de loop van een procedure wordt vervangen door een andere beschikking met hetzelfde voorwerp, deze laatste is te beschouwen als een nieuw element, zodat de verzoeker zijn conclusies en middelen kan aanpassen. Het zou immers in strijd zijn met een goede rechtsbedeling en met de proceseconomie de verzoeker te willen noodzaken een nieuw beroep in te stellen. Ook ware het onbillijk indien de betrokken instelling, teneinde het hoofd te bieden aan de grieven, besloten liggende in een bij de gemeenschapsrechter ingediend en tegen zeker besluit gericht verzoekschrift, dat besluit zou kunnen aanpassen of vervangen en, hangende het geding van die

wijziging of vervanging zou kunnen gebruikmaken om de wederpartij de mogelijkheid te ontnemen haar aanvankelijke middelen en conclusies ook te doen gelden voor het latere besluit of nadere, tegen het latere besluit gerichte conclusies en middelen voor te dragen (arresten Hof van 3 maart 1982, Alpha Steel/Commissie, 14/81, Jurispr. blz. 749, punt 8; 29 september 1987, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke/Commissie, 351/85 en 360/85, Jurispr. blz. 3639, punt 11, en 14 juli 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissie, 103/85, Jurispr. blz. 4131, punten 11 en 12; arrest Gerecht van 3 februari 2000, CCRE/Commissie, T-46/98 en T-151/98, Jurispr. blz. II-167, punt 33).

- 54 Die rechtspraak kan ook worden toegepast op het geval waarin een verordening die een particulier rechtstreeks en individueel raakt, in de loop van de procedure wordt vervangen door een andere verordening met hetzelfde voorwerp.
- 55 Dat geval komt in alle opzichten overeen met het onderhavige geval, zodat er termen aanwezig zijn om verzoekers verzoek in te willigen, aan te nemen dat zijn beroep strekt tot nietigverklaring van de bestreden verordening voorzover deze hem betreft, en partijen toe te staan hun conclusies, middelen en argumenten in het licht van dat nieuwe element te herformuleren.
- 56 In die omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat verzoekers aanvankelijke beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening nr. 467/2001 door de intrekking van die verordening bij de bestreden verordening zonder voorwerp is geraakt. Derhalve behoeft op dat beroep niet meer te worden beslist en dus ook niet op de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid (zie punt 42 hierboven). Ook behoeft niet meer te worden beslist op het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening nr. 2062/2001, daar dit ook zonder voorwerp is geraakt.
- 57 Blijkens het voorgaande behoeft niet meer te worden beslist op het beroep voorzover het tegen de Commissie is gericht. In de onderhavige omstandigheden echter rechtvaardigen het beginsel van de goede rechtsbedeling en het vereiste van

proceseconomie waarop de in punt 53 hierboven, aangehaalde rechtspraak is gebaseerd, ook dat rekening wordt gehouden met de conclusies, middelen en argumenten van de Commissie, die zoals gezegd in punt 55 hierboven, zijn geherformuleerd, zonder dat deze instelling uit hoofde van de artikelen 115, lid 1, en 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering formeel opnieuw tot de procedure behoeft te worden toegelaten als interveniënte aan de zijde van de Raad.

- 58 Gelet op het voorgaande, moet ervan worden uitgegaan dat het onderhavige beroep thans gericht is tegen de Raad alleen, ondersteund door de Commissie en het Verenigd Koninkrijk, en dat het als enig voorwerp heeft een beroep tot nietigverklaring van de bestreden verordening, voorzover die verordening verzoeker betreft.

Ten gronde

1. *Inleidende opmerkingen*

- 59 Tot staving van zijn conclusies heeft verzoeker in zijn verzoekschrift drie middelen tot nietigverklaring aangevoerd, die zijn ontleend aan schending van zijn fundamentele rechten, namelijk: het recht om te worden gehoord, het recht op eerbiediging van de eigendom en van het evenredigheidsbeginsel, en het recht op een effectieve rechterlijke controle.
- 60 In repliek heeft verzoeker een vierde middel aangevoerd, namelijk onbevoegdheid en misbruik van bevoegdheid, voorzover de verwerende instellingen de verordeningen nrs. 467/2001 en 2062/2001 hebben vastgesteld op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG, terwijl die bepalingen de Gemeenschap wel toestonden de economische

betrekkingen met derde landen te onderbreken of te beperken, maar niet om de tegoeden van particulieren te bevriezen. Na de intrekking van verordening nr. 467/2001 en de vervanging daarvan door de bestreden verordening, die op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG is vastgesteld, heeft verzoeker in zijn op 28 juni 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen verklaard, dat hij afzag van dit nieuwe middel.

- 61 Het Gerecht heeft echter besloten ambtshalve de vraag te onderzoeken of de Raad bevoegd was om de bestreden verordening vast te stellen op de rechtsgrondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG. Het middel betreffende onbevoegdheid van de auteur van de bestreden handeling is immers van openbare orde (conclusie van advocaat-generaal Lagrange bij arrest Hof van 15 juli 1964, Nederland/Hoge Autoriteit, 66/63, Jurispr. blz. 1101, 1140) en kan dus door de gemeenschapsrechter ambtshalve worden onderzocht (arresten Hof van 17 december 1959, Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Hoge Autoriteit, 14/59, Jurispr. blz. 483, 511; 10 mei 1960, Duitsland/Hoge Autoriteit, 19/58, Jurispr. blz. 481, 500; 30 september 1982, Amylum/Raad, 108/81, Jurispr. blz. 3107, punt 28, en 13 juli 2000, Salzgitter/Commissie, C-210/98 P, Jurispr. blz. I-5843, punt 56; arresten Gerecht van 27 februari 1992, BASF e.a./Commissie, T-79/89, T-84/89–T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 en T-104/89, Jurispr. blz. II-315, punt 31, en 24 september 1996, Marx Esser en Del Amo Martinez/Parlement, T-182/94, JurAmbt. blz. I-A-411 en II-1197, punt 44).
- 62 Daar noch de Raad noch de Commissie de mogelijkheid hebben gehad om in de loop van de schriftelijke procedure hun standpunt ten aanzien van die vraag te bepalen, heeft het Gerecht hun verzocht dit schriftelijk te doen bij wege van de maatregelen tot organisatie van de procesgang (zie punt 48 hierboven). Die instellingen hebben binnen de hun daartoe gestelde termijn gevolg gegeven aan het verzoek van het Gerecht. Overigens heeft verzoeker ter terechtzitting de bevoegdheid van de Raad tot vaststelling van de bestreden verordening op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG opnieuw ter discussie gesteld. Het Verenigd Koninkrijk heeft ter terechtzitting ook zijn standpunt ten aanzien van dat vraagstuk bepaald.
- 63 Het Gerecht zal zich om te beginnen uitspreken over het ambtshalve opgeworpen middel van onbevoegdheid van de Raad om de bestreden verordening vast te stellen. Het Gerecht zal vervolgens over de drie middelen tot nietigverklaring ontleend aan schending van verzoekers fundamentele rechten, tezamen uitspraak doen.

2. *De onbevoegdheid van de Raad om de bestreden verordening vast te stellen*

Vragen van het Gerecht en antwoorden van partijen

- 64 In zijn schriftelijke vragen aan de Raad en de Commissie heeft het Gerecht eraan herinnerd dat het Hof in advies 2/94 van 28 maart 1996 (Jurispr. blz. I-1759, punten 29 en 30), heeft gepreciseerd dat artikel 235 EG (thans artikel 308 EG) ertoe strekt, leemten als gevolg van het ontbreken van uitdrukkelijk of impliciet door specifieke verdragsbepalingen aan de gemeenschapsinstellingen verleende handelingsbevoegdheden, aan te vullen in gevallen waarin dergelijke bevoegdheden niettemin noodzakelijk blijken om de Gemeenschap in staat te stellen haar taak te vervullen teneinde een van de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken. Als bestanddeel van een op het beginsel van attributie van bevoegdheid berustend institutioneel bestel kan deze bepaling geen grondslag zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Gemeenschap tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van het Verdrag, en in het bijzonder die waarin de taken en het optreden van de Gemeenschap worden omschreven. In geen geval kan zij als grondslag dienen voor de vaststelling van bepalingen die wat hun gevolgen betreft, in wezen neerkomen op een verdragswijziging buiten de daartoe in het Verdrag voorziene procedure om. In het licht van dat advies heeft het Gerecht de Raad en de Commissie meer in het bijzonder uitgenodigd aan te geven welke van de bij het EG-Verdrag vastgestelde doelstellingen van de Gemeenschap zij met de bij de bestreden verordening vastgestelde bepalingen wensten te verwezenlijken.
- 65 De Raad heeft in wezen geantwoord dat die bepalingen een doel van economische en financiële dwang nastreven, dat volgens hem een doelstelling van het EG-Verdrag is.
- 66 In dit verband voert de Raad aan dat de doelstellingen van de Gemeenschap niet alleen in artikel 3 EG zijn omschreven maar ook uit meer specifieke bepalingen kunnen voortvloeien.

- 67 Het beslissende element in dit verband is dat de artikelen 60 EG en 301 EG sedert de uit het Verdrag van Maastricht voortvloeiende herziening de taken en het optreden van de Gemeenschap op het gebied van economische en financiële sancties omschrijven en een rechtsgrondslag vormen voor een uitdrukkelijke overdracht van bevoegdheden aan de Gemeenschap met het oog op de nakoming daarvan. Dit zijn uitdrukkelijk gebonden bevoegdheden, die in feite afhankelijk zijn van de vaststelling van een handeling op grond van de bepalingen van het EU-Verdrag inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Een van de doelstellingen van het GBVB is volgens artikel 11, lid 1, derde streepje, EU de „handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties”.
- 68 Derhalve moet worden erkend dat de economische en financiële dwang om politieke redenen, a fortiori in het kader van de uitvoering van een bindend besluit van de Veiligheidsraad, een uitdrukkelijke en gerechtvaardigde doelstelling van het EG-Verdrag is, zelfs indien deze doelstelling bijkomstig is, indirect aansluit bij de voornaamste doelstellingen van dat Verdrag, met name die met betrekking tot het vrije verkeer van kapitaal (artikel 3, lid 1, sub c, EG) en de invoering van een regime van niet-vervalste mededinging (artikel 3, lid 1, sub g, EG), en verband houdt met het EU-Verdrag.
- 69 In casu is artikel 308 EG als rechtsgrondslag van de bestreden verordening toegevoegd ter aanvulling van de door de artikelen 60 EG en 301 EG geboden grondslag, zodat maatregelen kunnen worden genomen niet alleen tegen derde landen maar ook tegen personen en niet tot de staat behorende entiteiten, die niet noodzakelijkerwijs banden hebben met de regering of het regime van die landen, in een geval waarin het EG-Verdrag niet in de daartoe vereiste handelingsbevoegdheden voorziet.
- 70 De Gemeenschap was dusdoende in staat zich aan te passen aan de ontwikkeling van de internationale praktijk, die thans erin bestaat om „intelligente sancties” te treffen tegen individuen die een bedreiging voor de internationale veiligheid vormen, in plaats van tegen een onschuldige burgerbevolking.

- 71 De Raad stelt dat de voorwaarden waaronder hij in casu gebruik heeft gemaakt van artikel 308 EG, niet verschillen van die waaronder die bepaling in het verleden is gebruikt om in het kader van de gemeenschappelijke markt een van de doelstellingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken wanneer dit verdrag niet in de daartoe vereiste handelingsbevoegdheden voorzagt. Hij voert daarvoor het volgende aan:
- op het gebied van de sociale politiek, de verschillende richtlijnen die op basis van artikel 235 EG, soms aangevuld met artikel 100 EG-Verdrag (thans artikel 94 EG), het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers als bedoeld in artikel 119 EG-Verdrag (de artikelen 117-120 EG-Verdrag zijn vervangen door de artikelen 136 EG-143 EG) hebben uitgebreid in dier voege dat het een algemeen beginsel is geworden van gelijke behandeling op alle gebieden waarop zich nog steeds potentiële discriminatie kon voordoen, dat ook geldt voor de zelfstandigen, ook in de landbouwsector, en meer in het bijzonder richtlijn 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PB L 39, blz. 40); richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (PB 1979, L 6, blz. 24); richtlijn 86/378/EEG van de Raad van 24 juli 1986 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid (PB L 225, blz. 40), en richtlijn 86/613/EEG van de Raad van 11 december 1986 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen, de landbouwsector daarbij inbegrepen, en tot bescherming van het moederschap (PB L 359, blz. 56);
 - op het gebied van het vrije verkeer van personen, de verschillende handelingen die op basis van artikel 235 EG-Verdrag en artikel 51 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 42 EG) de rechten die zijn toegekend aan de loontrekkenden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, hebben uitgebreid tot de

zelfstandigen, hun gezinsleden en de studenten, en meer in het bijzonder verordening (EEG) nr. 1390/81 van de Raad van 12 mei 1981 houdende uitbreiding van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, tot zelfstandigen en hun gezinsleden (PB L 143, blz. 1);

- meer recentelijk, verordening (EG) nr. 1035/97 van de Raad van 2 juni 1997 houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (PB L 151, blz. 1), die is vastgesteld op basis van artikel 213 EG-Verdrag (thans artikel 284 EG) en artikel 235 EG-Verdrag.

⁷² Het Hof zelf heeft de rechtmatigheid van die praktijk erkend (arrest van 5 december 1989, Delbar, C-114/88, Jurispr. blz. 4067).

⁷³ Bovendien heeft de gemeenschapswetgever reeds in het verleden artikel 235 EG-Verdrag gebruikt als rechtsgrondslag op het gebied van sancties. In dit verband verklaart de Raad dat vóór de invoering in het EG-Verdrag van de artikelen 301 EG en 60 EG verschillende verordeningen van de Raad waarbij handelssancties werden opgelegd, zijn gebaseerd op artikel 113 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 133 EG) [zie bijvoorbeeld verordening (EEG) nr. 596/82 van de Raad van 15 maart 1982 tot wijziging van de invoerregeling voor bepaalde producten van oorsprong uit de USSR (PB L 72, blz. 15); verordening (EEG) nr. 877/82 van de Raad van 16 april 1982 houdende schorsing van de invoer van alle producten van oorsprong uit Argentinië (PB L 102, blz. 1), en verordening (EEG) nr. 3302/86 van de Raad van 27 oktober 1986 houdende schorsing van de invoer van gouden munten uit de Republiek Zuid-Afrika (PB L 305, blz. 11)]. Wanneer die maatregelen echter buiten de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek vielen of betrekking hadden op in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke of rechtspersonen, waren zij ook gebaseerd op artikel 235 EG-Verdrag. Dat was in het bijzonder het geval met verordening (EEG) nr. 3541/92 van de Raad van 7 december 1992 waarbij het verboden wordt gevolgd te

geven aan Iraakse eisen in verband met contracten en transacties op de uitvoering waarvan resolutie 661 (1990) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en verwante resoluties van toepassing zijn (PB L 361, blz. 1), waarvan artikel 2 bepaalt: „Het is verboden eisen in te willigen of maatregelen te nemen die leiden tot het inwilligen van eisen wanneer deze afkomstig zijn van [...] alle natuurlijke of rechtspersonen die rechtstreeks of onrechtstreeks handelen voor rekening of ten behoeve van een of meer natuurlijke of rechtspersonen in Irak.”

- 74 In antwoord op dezelfde schriftelijke vragen van het Gerecht heeft de Commissie betoogd dat de uitvoering van de door de Veiligheidsraad opgelegde sancties geheel of gedeeltelijk binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag kon vallen, uit hoofde van de gemeenschappelijke handelspolitiek dan wel van de interne markt.
- 75 In casu stelt de Commissie onder verwijzing naar overweging 4 van de bestreden verordening dat de betrokken maatregelen noodzakelijk waren ter waarborging van een uniforme toepassing en uitlegging van de beperkingen van het kapitaalverkeer die overeenkomstig de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zijn vastgesteld, zodat het vrije verkeer van kapitaal in de Gemeenschap wordt behouden en concurrentiedistorsies worden voorkomen.
- 76 Voorts is de Commissie van mening dat de verdediging van de internationale veiligheid, zowel binnen als buiten de Unie, moet worden geacht te behoren tot het algemene kader van de bepalingen van het EG-Verdrag. In dit verband verwijst de Commissie naar de artikelen 3 EU en 11 EU en naar de preambule van het EG-Verdrag waarin de verdragsluitende partijen „de verbondenheid van Europa met de landen overzee [...] overeenkomstig de beginselen van het Handvest der Verenigde Naties” hebben bevestigd, en zich vastbesloten hebben verklaard „de waarborgen voor vrede en vrijheid te versterken”. Volgens de Commissie volgt daaruit „een aan de Gemeenschap gestelde algemene doelstelling om de vrede en de veiligheid te verdedigen”, waaruit meer in het bijzonder de artikelen 60 EG en 301 EG voortkomen, terwijl zij ook specifieke toepassingen van de communautaire bevoegdheid zijn bij de regeling van het interne en externe kapitaalverkeer.

- 77 Daar de bepalingen van titel III, hoofdstuk 4, van het EG-Verdrag, inzake het kapitaalverkeer, aan de Gemeenschap geen bijzondere bevoegdheid toekennen, is artikel 308 EG in casu als aanvullende rechtsgrondslag in aanmerking genomen om te waarborgen dat de Gemeenschap de betrokken beperkingen, met name aan particulieren, kan opleggen overeenkomstig het door de Raad vastgestelde gemeenschappelijke standpunt.
- 78 Ter terechtzitting heeft het Verenigd Koninkrijk de met de vaststelling van de bestreden verordening beoogde communautaire doelstelling omschreven als de uniforme toepassing binnen de Gemeenschap van verplichtingen met betrekking tot beperkingen van het kapitaalverkeer, die door de Veiligheidsraad aan de lidstaten zijn opgelegd.
- 79 Het Verenigd Koninkrijk wijst erop dat de totstandbrenging van een interne markt op het gebied van het kapitaalverkeer een van de in artikel 3 EG geformuleerde doelstellingen van de Gemeenschap is. Het is van mening dat de uniforme toepassing van alle beperkingen van het vrije kapitaalverkeer op de markt een wezenlijk aspect van de totstandbrenging van een interne markt vormt.
- 80 Waren daarentegen voor de uitvoering van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad op communautair niveau geen maatregelen vastgesteld, dan had dat volgens het Verenigd Koninkrijk een risico van verschillen van inzicht tussen lidstaten bij de toepassing van de bevrozing van tegoeden doen ontstaan. Hadden de lidstaten die resoluties individueel uitgevoerd, dan zouden zich onvermijdelijk verschillen in uitleg met betrekking tot de strekking van de op hen rustende verplichtingen hebben voorgedaan en zouden deze ongelijkheden op het gebied van het vrije kapitaalverkeer tussen de lidstaten hebben gecreëerd, wat tot een risico van concurrentievervalsing zou hebben geleid.
- 81 Bovendien stelt het Verenigd Koninkrijk dat maatregelen tot bevrozing van de tegoeden van particulieren teneinde de economische betrekkingen met internationale terroristische organisaties in plaats van met derde landen te onderbreken, niet kunnen worden aangemerkt als een uitbreiding van „het competentiegebied van de

Gemeenschap tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van het Verdrag”, aldus advies 2/94, punt 64 hierboven. Overeenkomstig het kader van het Verdrag is de Gemeenschap bevoegd om maatregelen vast te stellen tot regeling van het kapitaalverkeer, zulks door maatregelen tegen particulieren te treffen. Ofschoon de maatregelen tot regeling van het kapitaalverkeer van particulieren teneinde de economische betrekkingen met internationale terroristische organisaties te onderbreken, vallen onder een gebied waarvoor het EG-Verdrag de instellingen geen specifieke bevoegdheden heeft verleend, en ofschoon die maatregelen ook het gebruik van artikel 308 EG verlangen, kunnen zij niet worden geacht buiten het algemene kader van het Verdrag te vallen.

- 82 Het Verenigd Koninkrijk stelt dat het gebruik van artikel 308 EG in de onderhavige omstandigheden niet verschilt van het gebruik dat van die bepaling is gemaakt in situaties, met name op het gebied van de sociale politiek, waar dat artikel heeft gediend om andere doelstellingen van de Gemeenschap te bereiken wanneer het Verdrag geen nauwkeurige rechtsgrondslag verschafte (zie punt 71 hierboven).
- 83 Ter terechtzitting heeft verzoeker de bevoegdheid van de Raad tot vaststelling van de bestreden verordening op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG betwist.
- 84 Enerzijds is het gebruik van de artikelen 60 EG en 301 EG in casu niet toegestaan, aangezien de bestreden verordening de vaststelling van maatregelen tegen particulieren en niet tegen derde landen betreft.
- 85 Anderzijds is het gebruik van artikel 308 EG ook niet toegestaan, wanneer de bestreden verordening niet strekt tot de verwezenlijking van een of andere doelstelling van het EG-Verdrag, maar uitsluitend tot de verwezenlijking van

doelstellingen inzake GBVB die onder het EU-Verdrag vallen. In het bijzonder houdt de bevrozing van de tegoeden van de belanghebbenden geen reëel en daadwerkelijk verband met de doelstelling om „met name concurrentiedistorsies te voorkomen” als bedoeld in overweging 4 van de bestreden verordening (arrest Hof van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad, C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punten 84 en 85).

- 86 In dit verband voert verzoeker meer in het bijzonder aan dat voor de vaststelling van een maatregel door de Gemeenschap op de grondslag van artikel 308 EG niet volstaat dat die maatregel strekt tot de verwezenlijking van een doelstelling van het EU-Verdrag. Zo heeft het Hof in advies 2/94, punt 64 hierboven, beslist dat de toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet op die bepaling kon worden gebaseerd, ook al is het doel van eerbiediging van de rechten van de mens in het EU-Verdrag uitdrukkelijk vermeld. Verzoeker verzoekt het Gerecht derhalve om afwijzing van de door de Raad en de Commissie voorgestelde ruime uitlegging van artikel 308 EG, waardoor volgens hem aan die bepaling een potentieel onbeperkte strekking zou worden gegeven.

Beoordeling door het Gerecht

- 87 Anders dan verordening nr. 467/2001, heeft de bestreden verordening als rechtsgrondslag niet alleen de artikelen 60 EG en 301 EG, maar ook artikel 308 EG. Daarmee weerspiegelt die verordening de ontwikkeling van de internationale situatie, die eerst heeft geleid tot de door de Veiligheidsraad vastgestelde sancties, en daarna tot de uitvoering daarvan door de Gemeenschap.
- 88 Resolutie 1333 (2000) van de Veiligheidsraad was weliswaar vastgesteld in het kader van het optreden ter bestrijding van het internationale terrorisme, en werd van wezenlijk belang geacht voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid (zie overweging 7), maar had toch meer specifiek betrekking op het regime van de Taliban, dat destijds het grootste deel van het Afghaanse grondgebied controleerde en aan Usama bin Laden en zijn bondgenoten toevlucht en bijstand verleende.

- 89 Juist op grond van die uitdrukkelijk met het grondgebied en het regime van een derde land vastgestelde band heeft de Raad zich op het standpunt gesteld dat verordening nr. 467/2001 op de rechtsgrondslag van de artikelen 60 EG en 301 EG kon worden gebaseerd. Dit standpunt moet worden aanvaard, omdat niets in de bewoordingen van die bepalingen zich verzet tegen de vaststelling van beperkende maatregelen die personen of organisaties rechtstreeks raken, voorzover die maatregelen daadwerkelijk beogen de economische betrekkingen met een of meerdere derde landen geheel of gedeeltelijk te beperken.
- 90 Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, vielen de bij verordening nr. 467/2001 bedoelde maatregelen onder de zogeheten „intelligente sancties” (smart sanctions), die in de loop van de jaren 90 in de praktijk van de VN zijn verschenen. Dergelijke sancties vervangen de tegen een land gerichte klassieke maatregelen van een algemeen handelsembargo door meer gerichte en selectieve maatregelen waarvan de burgerbevolking van het betrokken land minder te lijden heeft, terwijl het betrokken regime en zijn leiders wel degelijk effectieve sancties worden opgelegd. De praktijk van de gemeenschapsinstellingen heeft zich in dezelfde richting ontwikkeld, daar de Raad zich achtereenvolgens op het standpunt heeft gesteld dat hij op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG beperkende maatregelen kon nemen tegen entiteiten of personen die fysiek een deel van het grondgebied van een derde land controleerden, en tegen entiteiten of personen die daadwerkelijk het regeringsapparaat van een derde land controleerden, en tegen daarmee verbonden personen en entiteiten die hun economische steun bieden.
- 91 Deze uitlegging, die niet in strijd is met de bewoordingen van de artikelen 60 EG en 301 EG, wordt zowel door doelmatigheidsoverwegingen als om humanitaire redenen gerechtvaardigd.
- 92 Resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad is echter op 16 januari 2002 aangenomen na de val van het regime van de Taliban als gevolg van het gewapende ingrijpen van de internationale coalitie in Afghanistan, dat in oktober 2001 was begonnen. Hoewel die resolutie derhalve nog steeds uitdrukkelijk betrekking heeft

op de Taliban, is zij niet meer tegen hun gevallen regime gericht, maar in plaats daarvan rechtstreeks tegen Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de daarmee verbonden personen en entiteiten.

- 93 Het ontbreken van enige band tussen de krachtens die resolutie te treffen sancties en het grondgebied of het regime van een derde land, dat reeds is vastgesteld in punt 2 van de toelichting op het door de Commissie op 6 maart 2002 ingediende voorstel voor een verordening van de Raad, waarop de bestreden verordening is gebaseerd [document COM (2002) 117 def.], is door de Raad ter terechtzitting uitdrukkelijk erkend, althans wat betreft de personen en entiteiten die zich destijds niet in Afghanistan bevonden.
- 94 Bij ontbreken van een dergelijke band hebben de Raad en de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de artikelen 60 EG en 301 EG op zich geen toereikende rechtsgrondslag voor de vaststelling van de bestreden verordening vormden. Dit standpunt moet worden aanvaard.
- 95 Artikel 60, lid 1, EG bepaalt immers dat de Raad volgens de procedure van artikel 301 EG „ten aanzien van de betrokken derde landen” de nodige urgente maatregelen betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer kan nemen. Artikel 301 EG bepaalt uitdrukkelijk dat de Gemeenschap kan optreden om de economische betrekkingen „met één of meer derde landen” te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken.
- 96 Doordat volgens die bepalingen „intelligente sancties” mogen worden vastgesteld niet alleen tegen een derde land als zodanig maar ook tegen de leiders van een derde land en de personen en entiteiten die daarmee verbonden zijn of door hen direct of indirect worden gecontroleerd (zie punten 89-91 hierboven), kan verder niet worden aangenomen dat de sancties nog steeds tegen die personen en entiteiten kunnen zijn

gericht, wanneer het heersende regime van het betrokken derde land is verdwenen. In die omstandigheden namelijk bestaat er geen toereikende band meer tussen die personen of entiteiten en een derde land.

- 97 Daaruit volgt dat de artikelen 60 EG en 301 EG hoe dan ook op zich geen toereikende rechtsgrondslag voor de bestreden verordening vormden.
- 98 Anders dan de zienswijze van de Commissie in het voorstel voor een verordening van de Raad die ten grondslag ligt aan de bestreden verordening (zie punt 93 hierboven), heeft de Raad zich op het standpunt gesteld dat artikel 308 EG op zich ook geen passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van die verordening vormde. Dat standpunt moet ook worden aanvaard.
- 99 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak (arrest Hof van 26 maart 1987, Commissie/Raad, 45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 13), reeds uit de bewoordingen van artikel 308 EG blijkt, dat op dit artikel slechts een beroep kan worden gedaan als rechtsgrondslag van een handeling, wanneer geen andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent. In een dergelijke situatie stelt artikel 308 EG de instellingen in staat te handelen om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, ook al ontbreekt een bepaling die hun de daarvoor vereiste bevoegdheid verleent.
- 100 Wat betreft de eerste voorwaarde voor toepassing van artikel 308 EG, staat vast dat geen bepaling van het EG-Verdrag voorziet in de vaststelling van maatregelen als die welke in de bestreden verordening zijn bedoeld, die gericht zijn op de bestrijding van het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, op het opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevroering van tegoeden, aan personen en entiteiten die worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, zonder enige band met het grondgebied of het heersende regime van een derde land vast te stellen. Aan die eerste voorwaarde is dus in casu voldaan.

- 101 Wat betreft de tweede voorwaarde voor toepassing van artikel 308 EG, is het volgens de in punt 99 hierboven aangehaalde rechtspraak voor de vervulling van die voorwaarde in casu noodzakelijk, dat de strijd tegen het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, het opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevrozing van tegoeden, aan personen en entiteiten die worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, in verband kunnen worden gebracht met een van de door het Verdrag aan de Gemeenschap toegewezen doelstellingen.
- 102 In casu is de considerans van de bestreden verordening bijzonder laconiek daarover. De Raad heeft in overweging 4 van die verordening hooguit verklaard dat de krachtens resolutie 1390 (2002) en gemeenschappelijk standpunt 2002/402 vereiste maatregelen „binnen de werkingssfeer van het Verdrag” vielen en dat, „met name ter voorkoming van concurrentiedistorsies”, communautaire wetgeving noodzakelijk was.
- 103 Met betrekking tot het onbewezen uitgangspunt dat de betrokken maatregelen „binnen de werkingssfeer van het Verdrag” vallen, moet echter meteen worden vastgesteld dat geen van de doelstellingen van het Verdrag, zoals zij in de artikelen 2 EG en 3 EG uitdrukkelijk zijn geformuleerd, door de betrokken maatregelen lijkt te kunnen worden verwezenlijkt.
- 104 Anders dan de maatregelen tegen bepaalde in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke of rechtspersonen als bedoeld bij verordening nr. 3541/92, die de Raad tot staving van zijn standpunt heeft aangevoerd (zie punt 73 hierboven), kunnen in het bijzonder de bij de bestreden verordening voorgeschreven maatregelen niet worden gerechtvaardigd door het doel om een gemeenschappelijke handelspolitiek in te stellen (artikel 3, lid 1, sub b, EG), in het kader waarvan is geoordeeld dat de Gemeenschap bevoegd was om een handelsembargo krachtens artikel 133 EG in te stellen, aangezien de handelsbetrekkingen van de Gemeenschap met een derde land in casu niet in geding zijn.

- 105 Wat betreft het doel dat erin bestaat een regime in te stellen waarbij wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst (artikel 3, lid 1, sub g, EG), kan de zienswijze dat er een risico van concurrentievervalsing bestond, die de bestreden verordening volgens haar considerans beoogde te voorkomen, niet overtuigen.
- 106 De mededingingsregels van het EG-Verdrag richten zich tot de ondernemingen en de lidstaten wanneer zij de gelijkheid van de ondernemingen inzake mededinging doorbreken (zie, wat betreft artikel 87 EG, arrest Hof van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punt 26, en, wat betreft artikel 81 EG, arrest Hof van 12 juli 1984, Hydrotherm, 170/83, Jurispr. blz. 2999, punt 11).
- 107 In casu wordt om te beginnen niet gesteld dat de bij de bestreden verordening bedoelde personen of entiteiten als ondernemingen in de zin van de mededingingsregels van het EG-Verdrag worden gezien.
- 108 Verder wordt niet uitgelegd in welk opzicht de mededinging tussen de ondernemingen ongunstig kan worden beïnvloed door de toepassing, wat de Gemeenschap of haar lidstaten betreft, van de specifieke beperkende maatregelen die bij resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad tegen sommige personen en entiteiten zijn voorgeschreven.
- 109 Hieraan wordt niet afgedaan door het verband dat zowel de Commissie in haar schriftelijke antwoord op de vragen van het Gerecht als het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting hebben gelegd tussen het in artikel 3, lid 1, sub g, EG beoogde doel en het doel dat strekt tot de instelling van een interne markt, die met name wordt gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal (artikel 3, lid 1, sub c, EG) (zie met name punten 75 en 78-80 hierboven).

- 110 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de Gemeenschap geen uitdrukkelijke bevoegdheid heeft om beperkingen van het kapitaal- en betalingsverkeer op te leggen. Artikel 58 EG laat echter toe dat de lidstaten maatregelen met een dergelijk effect nemen voorzover dat ter bereiking van de in dat artikel genoemde doelstellingen en, met name, op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd is en blijft (zie, naar analogie met artikel 30 EG, arrest Hof van 4 oktober 1991, Richardt, C-367/89, Jurispr. blz. I-4621, punt 19, en aldaar aangehaalde rechtspraak). Daar het begrip openbare veiligheid zowel de interne als de externe veiligheid van de staat omvat, mogen de lidstaten dus in beginsel krachtens artikel 58, lid 1, sub b, EG maatregelen vaststellen als die welke in de bestreden verordening zijn bedoeld. Voorzover die maatregelen stroken met artikel 58, lid 3, EG en niet verder gaan dan wat ter bereiking van het beoogde doel noodzakelijk is, zijn zij verenigbaar met het stelsel van vrij verkeer van kapitaal en betalingen en met het stelsel van vrije mededinging, die bij het EG-Verdrag zijn ingesteld.
- 111 Bovendien, zo de loutere vaststelling van een risico van verschillen tussen nationale regelingen en van het abstracte risico van daaruit voortvloeiende belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal of mededingingsverstoringen volstond om de keuze van artikel 308 EG, juncto artikel 3, lid 1, sub c en g, EG, als rechtsgrondslag van een verordening te rechtvaardigen, zouden niet alleen de bepalingen van hoofdstuk 3 van titel VI van het EG-Verdrag, betreffende de aanpassing van de wetgevingen, hun nuttig effect verliezen, maar zou ook het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsgrondslag zijn doeltreffendheid kunnen verliezen. De gemeenschapsrechter zou de hem bij artikel 220 EG opgedragen taak — het verzekeren van de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag — dan niet langer kunnen vervullen (zie in die zin, naar aanleiding van artikel 100 A EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 95 EG, arrest Duitsland/Parlement en Raad, punt 85 supra, punten 84, 85 en 106-108, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 112 Hoe dan ook, op grond van de aan het Gerecht voorgelegde beoordelingsgegevens kan er niet van worden uitgegaan dat de bestreden verordening er daadwerkelijk toe bijdraagt om een risico van belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal of van merkbare verstoringen van de mededinging te voorkomen.

- 113 Het Gerecht is in het bijzonder van oordeel dat, anders dan de Commissie en het Verenigd Koninkrijk stellen, de uitvoering van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad door de lidstaten, en niet door de Gemeenschap, niet tot een aannemelijk en ernstig risico van verschillen van inzicht tussen de lidstaten bij de toepassing van de bevrozing van tegoeden kon leiden. Die resoluties bevatten immers duidelijke, nauwkeurige en gedetailleerde definities en voorschriften, die praktisch geen ruimte voor uitlegging laten. Bovendien lijkt het belang van de maatregelen die zij met het oog op hun uitvoering verlangen, niet van dien aard dat een dergelijk risico moet worden gevreesd.
- 114 In die omstandigheden kunnen de in casu betrokken maatregelen hun rechtvaardiging niet vinden in het in artikel 3, lid 1, sub c en g, EG beoogde doel.
- 115 Bovendien blijken de verschillende door de Raad aangevoerde voorbeelden van gebruik van de aanvullende rechtsgrondslag van artikel 308 EG (zie punten 71 en 73 hierboven) in casu irrelevant. Immers, uit die voorbeelden blijkt niet dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 308 EG, in het bijzonder die welke verband houdt met de verwezenlijking van een doel van de Gemeenschap, in de betrokken gevallen niet waren vervuld. Bovendien zijn de in die voorbeelden betrokken rechtshandelingen dienaangaande voor het Hof niet betwist, met name in de zaak die geleid heeft tot het arrest *Delbar*, punt 72 *supra*. Hoe dan ook, het is vaste rechtspraak dat een simpele praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften kan afwijken en, bijgevolg, geen precedent kan creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt met betrekking tot de keuze van de juiste rechtsgrondslag (arrest Hof van 23 februari 1988, *Verenigd Koninkrijk/Raad*, 68/86, *Jurispr.* blz. 855, punt 24, en advies Hof 1/94, van 15 november 1994, *Jurispr.* blz. I-5267, punt 52).
- 116 Blijkens het voorgaande kunnen de strijd tegen het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, het opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevrozing van tegoeden, aan personen en entiteiten die ervan worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, niet in verband worden gebracht met een van de door de artikelen 2 EG en 3 EG aan de Gemeenschap uitdrukkelijk toegewezen doelstellingen.

- 117 Naast de in de artikelen 2 EG en 3 EG uitdrukkelijk geformuleerde doelstellingen van het Verdrag, heeft de Commissie in haar schriftelijke antwoord op de vragen van het Gerecht ook een doelstelling van de Gemeenschap van meer algemene aard aangevoerd, die in casu het gebruik van artikel 308 EG als rechtsgrondslag zou hebben gerechtvaardigd. Zo leidt de Commissie uit de preambule van het EG-Verdrag een „aan de Gemeenschap gestelde algemene doelstelling om de internationale vrede en de veiligheid te verdedigen”, af (zie punt 76 hierboven). Die opvatting kan niet worden aanvaard.
- 118 Anders dan de Commissie stelt, volgt namelijk uit de preambule van het EG-Verdrag geenszins dat dit een ruimer doel van verdediging van de internationale vrede en veiligheid nastreeft. Hoewel dat Verdrag ontegenzeggelijk als eerste doel heeft, een einde te maken aan de vroegere conflicten tussen de Europese volkeren door de grondslagen te leggen voor een „steeds hechter verbond” tussen hen, maakt het geen melding van de uitvoering van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Dit valt uitsluitend onder de doelstellingen van het EU-Verdrag dat, zoals zijn preambule benadrukt, beoogt „een nieuwe etappe te markeren in het proces van Europese integratie waarmee een aanvang is gemaakt met de oprichting van de Europese Gemeenschappen”.
- 119 Weliswaar kan worden gesteld dat de Gemeenschap zich bij haar optreden op het gebied van haar eigen bevoegdheden, zoals de gemeenschappelijke handelspolitiek, door deze doelstelling van de Unie moet laten leiden, doch deze doelstelling volstaat niet om de vaststelling van maatregelen op grond van artikel 308 EG te rechtvaardigen, vooral op gebieden waar de bevoegdheden van de Gemeenschap marginaal zijn en door het Verdrag exhaustief zijn opgesomd.
- 120 Ten slotte lijkt het niet mogelijk artikel 308 EG aldus uit te leggen dat het de instellingen in het algemeen toestaat zich op die bepaling te baseren ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van het EU-Verdrag. Het Gerecht is met name van oordeel dat het naast elkaar bestaan van de Unie en de Gemeenschap als geïntegreerde maar afzonderlijke rechtsorden, alsmede de grondwettelijke structuur van de pijlers, zoals die door de auteurs van de thans geldende verdragen is gewild, noch de instellingen noch de lidstaten toestaan zich te baseren op de „flexibiliteitsclausule” van artikel 308 EG ter compensatie van het feit dat de Gemeenschap een voor de verwezenlijking van een doelstelling van de Unie noodzakelijke bevoegdheid mist. Anders zou het er in laatste instantie op

neerkomen dat die bepaling kan worden toegepast op alle maatregelen die onder het GBVB en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken [JIZ (justitie en interne zaken)] vallen, zodat de Gemeenschap altijd zou kunnen optreden om de doelstellingen van dat beleid te bereiken. Een dergelijk resultaat zou tal van bepalingen van het EU-Verdrag hun werkingssfeer ontnemen en niet stroken met de invoering van eigen instrumenten van het GBVB (gezamenlijke strategieën, gemeenschappelijke optredens, gemeenschappelijke standpunten) en van de JIZ (gemeenschappelijke standpunten, besluiten, kaderbesluiten).

- 121 Derhalve moet worden vastgesteld dat, evenmin als de artikelen 60 EG en 301 EG op zich beschouwd, artikel 308 EG op zichzelf een toereikende rechtsgrondslag voor de bestreden verordening vormt.
- 122 Zowel in de considerans van de bestreden verordening als in zijn schriftelijke antwoord op de vragen van het Gerecht heeft de Raad echter aangevoerd dat artikel 308 EG in combinatie met de artikelen 60 EG en 301 EG hem de bevoegdheid geeft een gemeenschapsverordening vast te stellen die betrekking heeft op de door de Unie en zijn lidstaten uit hoofde van het GBVB ondernomen strijd tegen de financiering van het internationale terrorisme, en die daartoe aan particulieren economische en financiële sancties oplegt, zonder enig verband met het grondgebied of het heersende regime van een derde land te leggen. Dit standpunt moet worden aanvaard.
- 123 In die context moet namelijk rekening worden gehouden met de brug die bij de herziening van Maastricht specifiek is geslagen tussen de optredens van de Gemeenschap houdende economische sancties uit hoofde van de artikelen 60 EG en 301 EG en de doelstellingen van het EU-Verdrag op het gebied van externe betrekkingen.
- 124 Vastgesteld moet namelijk worden dat de artikelen 60 EG en 301 EG zeer bijzondere bepalingen van het EG-Verdrag zijn, nu zij uitdrukkelijk zien op de mogelijkheid dat een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk kan blijken te zijn niet om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zoals zij bij het EG-Verdrag zijn vastgesteld, maar een van de doelstellingen die bij artikel 2 EU-Verdrag specifiek aan de Unie zijn toegewezen, te weten het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

- 125 In het kader van de artikelen 60 EG en 301 EG is het optreden van de Gemeenschap dus in werkelijkheid een optreden van de Unie, dat wordt uitgevoerd op de grondslag van de communautaire pijler nadat de Raad een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden uit hoofde van het GBVB heeft vastgesteld.
- 126 In dit verband zij erop gewezen dat naar luid van artikel 3 EU de Unie over één institutioneel kader beschikt dat de samenhang en de continuïteit van het optreden gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie verzekert, en tegelijk het acquis communautaire in acht neemt en ontwikkelt. De Unie zorgt in het bijzonder voor de samenhang van haar gehele externe optreden in het kader van haar beleid op het gebied van externe betrekkingen, veiligheid, economie en ontwikkeling. De Raad en de Commissie zijn verantwoordelijk voor het verzekeren van deze samenhang en werken daartoe samen. Zij dragen, overeenkomstig hun onderscheiden bevoegdheden, zorg voor de uitvoering van dat beleid.
- 127 Net zoals de bij het EG-Verdrag voorziene handelingsbevoegdheden ontoereikend kunnen blijken om de instellingen in staat te stellen op te treden om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zo kunnen ook de bevoegdheden tot het nemen van economische en financiële sancties als bedoeld bij de artikelen 60 EG en 301 EG, te weten de onderbreking of de beperking van de economische betrekkingen met een of meer derde landen, met name wat betreft het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer, ontoereikend blijken om de instellingen in staat te stellen de doelstelling te verwezenlijken van het onder het EU-Verdrag vallende GBVB, met het oog waarop die bepalingen specifiek in het EG-Verdrag zijn opgenomen.
- 128 Derhalve moet worden erkend dat in de bijzondere context van de artikelen 60 EG en 301 EG het gebruik van de aanvullende rechtsgrondslag van artikel 308 EG uit het oogpunt van het in artikel 3 EU geformuleerde vereiste van samenhang is gerechtvaardigd indien die bepalingen de gemeenschapsinstellingen niet de noodzakelijke handelingsbevoegdheid op het gebied van economische en financiële sancties verlenen teneinde het door de Unie en zijn lidstaten uit hoofde van het GBVB nagestreefde doel te verwezenlijken.

- 129 Zo kan het zijn dat een uit hoofde van het GBVB vastgesteld gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden van de Gemeenschap economische en financiële sanctiemaatregelen vergt, die verder gaan dan de uitdrukkelijk bij de artikelen 60 EG en 301 EG bedoelde maatregelen, namelijk de onderbreking of de beperking van de economische betrekkingen met een of meer derde landen, met name wat betreft het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer.
- 130 In dat geval kan door het gebruik van de gecombineerde rechtsgrondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG op het gebied van economische en financiële sancties het door de Unie en haar lidstaten in het kader van het GBVB nagestreefde doel worden verwezenlijkt, zoals dit in een gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden is neergelegd, hoewel aan de Gemeenschap niet uitdrukkelijk de bevoegdheden inzake economische en financiële sancties zijn toegekend met betrekking tot personen of entiteiten die geen toereikende band met een bepaald derde land hebben.
- 131 In casu behoort de strijd tegen het internationale terrorisme en de financiering daarvan ontegenzeggelijk tot de doelstellingen van de Unie in het kader van het GBVB, zoals deze in artikel 11 EU zijn omschreven, zelfs wanneer die strijd niet specifiek betrekking heeft op derde landen of hun leiders.
- 132 Voorts staat vast dat gemeenschappelijk standpunt 2002/402 door de Raad met eenparigheid van stemmen is aangenomen in het kader van die strijd, en dat dit standpunt voorschrijft dat de Gemeenschap economische en financiële sancties oplegt aan personen of entiteiten die ervan worden verdacht bij te dragen aan de financiering van het internationale terrorisme, zonder dat verder enig verband met het grondgebied of het heersende regime van een derde land wordt gelegd.
- 133 In die context wordt het gebruik van artikel 308 EG ter aanvulling van de bij de artikelen 60 EG en 301 EG aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden inzake economische en financiële sancties gerechtvaardigd door de overweging dat de staten heden ten dage niet meer kunnen worden beschouwd als de enige bron van

bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid. Net zo min als de internationale gemeenschap, kunnen de Unie en zijn communautaire pijler worden belet zich aan die nieuwe bedreigingen aan te passen door economische en financiële sancties op te leggen niet alleen aan derde landen, maar ook aan de verbonden personen, groepen, ondernemingen of entiteiten die een internationale terroristische activiteit ontwikkelen of anderszins de internationale vrede en veiligheid aantasten.

- 134 Aldus blijkt dat de Raad, door in casu de aanvullende rechtsgrondslag van artikel 308 EG te gebruiken, het competentiegebied van de Gemeenschap niet heeft uitgebreid tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van het Verdrag, en in het bijzonder die waarin de taken en het optreden van de Gemeenschap worden omschreven.
- 135 De instellingen en het Verenigd Koninkrijk stellen dus op goede gronden dat de Raad bevoegd was de bestreden verordening, die in de Gemeenschap uitvoering geeft aan de in gemeenschappelijk standpunt 2002/402 voorgeschreven economische en financiële sancties, vast te stellen op de gecombineerde grondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG.

3. *De drie middelen betreffende schending van verzoekers fundamentele rechten*

Argumenten van partijen

- 136 In het feitengedeelte van zijn betoog verklaart verzoeker dat hij een internationale zakenman is, onderdaan van Saoedi-Arabië, en aanzienlijke financiële belangen in de EU heeft. Sedert de inwerkingtreding van verordening nr. 2062/2001 en daarna van de bestreden verordening zijn zijn tegoeden en middelen in de Europese Unie bevroren en verkeert hij in de onmogelijkheid om zaken te doen. Zijn vermelding op

de lijst van bijlage I bij de bestreden verordening heeft bovendien zijn persoonlijke en professionele reputatie aangetast. Verzoeker beweert slachtoffer te zijn van een ernstige rechterlijke dwaling, en stelt nooit betrokken te zijn geweest bij terroristische activiteiten noch bij enige vorm van financiële steun aan die activiteiten, in verband met Usama bin Laden en Al-Qaïda dan wel anderszins.

- 137 Verzoeker voegt eraan toe dat tegen hem ook nationale maatregelen zijn genomen waarbij de bevriezing van zijn tegoeden in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zwitserland is gelast en waarvan hij de rechtmatigheid in rechte betwist. In het bijzonder heeft hij een beroep tot nietigverklaring (judicial review) ingesteld tegen de door de Britse minister van Financiën gelaste bevriezing van zijn tegoeden. Tijdens een voorafgaande terechtzitting in het kader van die procedure heeft de geadieerde rechter beslist dat het middel betreffende de onrechtmatigheid van die maatregel naar nationaal recht niet kennelijk ongegrond was. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft echter gesteld dat wegens de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht de door verzoeker voor de nationale rechter ingeleide procedure tot niets kan leiden behoudens wanneer hij de nietigverklaring van de bestreden verordening zou verkrijgen. Verzoeker veronderstelt verder dat de informatie op basis waarvan zijn naam op de lijst van het sanctiecomité is geplaatst, dezelfde is die de regering van het Verenigd Koninkrijk in het kader van vorenbedoelde nationale procedure heeft meegedeeld.
- 138 In het gedeelte in rechte van zijn betoog wijst verzoeker vooraf crop dat volgens de rechtspraak (arrest Hof van 14 mei 1974, Nold/Commissie, 4/73, Jurispr. blz. 491, punt 13), de fundamentele rechten die in de grondwetten van de lidstaten zijn erkend en gewaarborgd, in het bijzonder die welke in het EVRM zijn neergelegd, een integrerend deel van de communautaire rechtsorde uitmaken.
- 139 Tot staving van zijn conclusies voert hij vervolgens drie middelen tot nietigverklaring aan: 1) schending van het recht te worden gehoord; 2) schending van het fundamentele recht op eerbiediging van de eigendom en van het evenredigheidsbeginsel, en 3) schending van het recht op een effectieve rechterlijke controle.

140 Volgens verzoeker verlenen de door de Raad en de Commissie aangevoerde resoluties van de Veiligheidsraad die instellingen niet de bevoegdheid deze fundamentele rechten aan te tasten zonder de gegrondheid van die aantasting voor het Gerecht met de nodige bewijzen te staven. Als van de Verenigde Naties onafhankelijke rechtsorde die door eigen rechtsregels wordt beheerst, moet de Europese Unie de door haar genomen maatregelen rechtvaardigen door te verwijzen naar haar eigen bevoegdheden en naar de plichten die op haar rusten met betrekking tot de personen waarop die orde van toepassing is.

141 Wat meer in het bijzonder de gestelde schending van het recht te worden gehoord betreft, erkent verzoeker dat de oorspronkelijke maatregel inzake bevrozing van zijn tegoeden juist wegens zijn aard niet vóór de uitvoering ervan had kunnen worden meegedeeld.

142 Hij maakt echter aanspraak op het recht om door de Raad en de Commissie te worden gehoord om zijn naam te laten verwijderen van de lijst van de door de sancties getroffen personen en entiteiten, op grond van het algemene beginsel van gemeenschapsrecht dat de adressaten van overheidsbesluiten, die aanmerkelijk in hun belangen worden getroffen, in staat moeten worden gesteld hun standpunt genoegzaam kenbaar te maken (arrest Hof van 23 oktober 1974, *Transocean Marine Paint/Commissie*, 17/74, Jurispr. blz. 1063, punt 15). Verzoeker herinnert eraan dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging, een beginsel van fundamentele betekenis, dient te worden verzekerd in alle procedures die de betrokken persoon kunnen raken en nadelige gevolgen voor hem kunnen hebben (arresten Hof van 17 oktober 1989, *Dow Benelux/Commissie*, 85/87, Jurispr. blz. 3137, en 27 juni 1991, *Al-Jubail Fertilizer en Saudi Arabian Fertilizer/Raad*, C-49/88, Jurispr. blz. I-3187).

143 In casu zou de bestreden verordening die fundamentele beginselen duidelijk schenden, aangezien zij de Raad in staat stelt verzoekers tegoeden voor onbepaalde tijd te bevriezen, zonder hem de gelegenheid te geven zijn standpunt kenbaar te maken over de realiteit en de relevantie van de gestelde feiten en omstandigheden en over de bewijzen tegen hem.

- 144 Wat betreft meer in het bijzonder de gestelde schending van het fundamentele recht op eerbiediging van de eigendom, zoals dat door artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM en door de algemene beginselen van gemeenschapsrecht wordt gegarandeerd, alsmede de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel, merkt verzoeker op dat volgens de bestreden verordening zijn tegoeden kunnen worden bevroren enkel omdat zijn naam op de door het sanctiecomité opgestelde lijst voorkomt, zonder dat de gemeenschapsinstellingen enige bevoegdheid hebben tot beoordeling van de beschikbare bewijzen of de overwegingen die een dergelijke maatregel kunnen rechtvaardigen, en zonder dat een afweging van de betrokken belangen heeft plaatsgevonden.
- 145 In repliek wijst verzoeker erop dat de instellingen, zoals zij zelf toegeven, de belangen niet hebben afgewogen en het tegen verzoeker aangevoerde bewijs niet hebben onderzocht. Bovendien hebben zij het Gerecht geen bewijs voorgelegd waaruit blijkt dat, indien die afweging wél had plaatsgevonden, de bevroering van verzoekers tegoeden gerechtvaardigd zou zijn geweest. In die omstandigheden is het Gerecht niet in staat om te beoordelen of de bestreden verordening de uiterst harde maatregelen tegen verzoekers bezittingen rechtvaardigt.
- 146 Wat meer in het bijzonder de gestelde schending van het recht op effectieve rechterlijke controle betreft, herinnert verzoeker eraan dat het Hof in zijn arrest van 15 mei 1986, Johnston (222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 18), heeft erkend dat dit recht een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is.
- 147 In casu voorziet de bestreden verordening in strijd met dit beginsel niet in een mogelijkheid van een dergelijke controle, met name niet in een controle van de tegen verzoeker in aanmerking genomen bewijzen.
- 148 Verzoeker voegt eraan toe dat hij, indien een dergelijke controle bestond, in staat zou zijn aan te tonen dat de tegen hem in aanmerking genomen feiten ongegrond zijn.

- 149 In antwoord op het argument van de Raad dat hij onderworpen was aan eenvoudige administratieve maatregelen en niet aan enige vorm van straf of verbeurdverklaring van zijn bezittingen waardoor hij aanspraak zou kunnen maken op de bescherming van artikel 6 EVRM, wijst verzoeker erop dat hij is beschuldigd van de ernstigste vorm van crimineel vergrijp, namelijk betrokkenheid bij een terroristische organisatie die verantwoordelijk is voor de aanslagen van 11 september 2001, dat zijn reputatie is vernietigd en al zijn bezittingen voor onbepaalde tijd zijn bevroren, hetgeen is gebeurd in omstandigheden waarin de Raad: 1) het bewijs tegen hem niet heeft onderzocht; 2) niet bereid en niet in staat is hem de gelegenheid te geven om de bevriezing van zijn bezittingen te betwisten, en 3) aanvoert dat het Gerecht geen maatregelen kan nemen om na te gaan of het besluit om zijn tegoeden te bevriezen juist was.
- 150 Volgens verzoeker kunnen de instellingen van de Gemeenschap niet de verantwoordelijkheid van zich afschuiven om zijn fundamentele rechten te eerbiedigen door zich te verschuilen achter de besluiten van de Veiligheidsraad, temeer daar die besluiten zelf de rechten van de verdediging niet eerbiedigen. Daar het gaat om een gemeenschapsverordening, stelt verzoeker dat hij aanspraak mag maken op een rechterlijke controle in het kader van de Gemeenschap. Dat de Raad stelt dat hij geen beoordelingsbevoegdheid ter zake heeft en gehouden is naar de instructies van de VN te handelen, toont juist het gebrek aan dat de bestreden verordening ongeldig maakt.
- 151 In repliek voegt verzoeker eraan toe dat hij heeft geprobeerd rechtstreeks contact met het sanctiecomité op te nemen om zijn naam van de betrokken lijst te laten schrappen. Hij kreeg daarop als antwoord dat opmerkingen van particulieren niet werden aanvaard en dat klachten over op nationaal vlak vastgestelde sancties tot de bevoegde rechterlijke instantie moesten worden gericht. Hij heeft daarop het Saoedi-Arabische Ministerie van Buitenlandse zaken gevraagd hem te helpen om zijn rechten voor het sanctiecomité te doen gelden. Bovendien heeft verzoeker stappen in de Verenigde Staten ondernomen om zijn belangen voor het Office of Foreign Assets Control (OFAC) geldend te maken. De instellingen kunnen hem dus niet verwijten dat hij niet alle denkbare maatregelen voor het doen vrijgeven van zijn tegoeden heeft genomen.

- 152 Het argument dat verzoeker de onderhavige procedure heeft kunnen inleiden, gaat ten slotte niet op indien het Gerecht niet de mogelijkheid heeft om de gegrondheid van het beroep te onderzoeken. Om aan de vereisten van een effectieve rechterlijke controle te voldoen, moet het Gerecht ofwel de gegrondheid van het aan hem overgelegde bewijs onderzoeken, ofwel de bestreden verordening buiten toepassing verklaren op grond dat deze geen rechtsgrondslag voor een dergelijk onderzoek biedt.
- 153 Primair, betogen de Raad en de Commissie onder verwijzing met name naar de artikelen 24, lid 1, 25, 48, lid 2, en 103 van het Handvest van de Verenigde Naties, ten eerste dat de Gemeenschap evenals de Leden van de VN krachtens volkenrecht verplicht is, op haar competentiegebieden uitvoering te geven aan de resoluties van de Veiligheidsraad, in het bijzonder de in het kader van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties; ten tweede dat de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen ter zake gebonden is en dat die instellingen geen autonome discretionaire bevoegdheid en ook geen beoordelingsmarge hebben; ten derde dat zij derhalve de inhoud van die resoluties niet kunnen wijzigen en ook geen mechanismen kunnen invoeren, die tot een wijziging van hun inhoud kunnen leiden, en ten vierde dat elke andere internationale overeenkomst of nationale rechtsregel die in de weg kan staan aan deze uitvoering, buiten toepassing moet blijven.
- 154 In dit verband merken de Raad en de Commissie op dat de bestreden verordening resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002) van de Veiligheidsraad in de communautaire rechtsorde omzet, die krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties zijn vastgesteld en aanvankelijk gericht waren tegen het regime van de Taliban van Afghanistan en vervolgens in reactie op de terroristische activiteiten in verband met de aanslagen van 11 september 2001 in New York City en in Washington D.C. (Verenigde Staten). Nadat meer in het bijzonder verzoekers naam op 17 oktober 2001 aan de door het sanctiecomité opgestelde lijst was toegevoegd, is bij verordening nr. 2062/2001 de lijst van personen wier tegoeden wegens hun banden met de Taliban, Usama bin Laden en het Al-Qaïda-netwerk waren bevroren, overeenkomstig artikel 10 van verordening nr. 467/2001 gewijzigd om zijn naam daarin op te nemen.

- 155 De gemeenschapsinstellingen hadden dus tot doel uitvoering te geven aan de verplichtingen die krachtens artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties op de lidstaten van de Gemeenschap rusten, door de automatische omzetting in de communautaire rechtsorde van de lijsten van personen of entiteiten, die de Veiligheidsraad of het sanctiecomité volgens de toepasselijke procedures hadden opgesteld.
- 156 In dit verband wijzen de Raad en de Commissie erop dat de lidstaten van de Gemeenschap in hun hoedanigheid van Leden van de Verenigde Naties erin hebben toegestemd om zonder voorbehoud de door de Veiligheidsraad in hun naam genomen besluiten uit te voeren in het hogere belang van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid (zie artikel 24, lid 1, en artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties). De krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties op een Lid van de VN rustende verplichtingen hebben voorrang boven alle andere internationale verplichtingen, waaraan hij zou kunnen worden onderworpen. Op grond van artikel 103 van het Handvest kunnen dus alle andere bepalingen van internationaal verdragen- of gewoonterecht met het oog op de toepassing van de resoluties van de Veiligheidsraad buiten toepassing worden gelaten, zodat aldus een „rechtmatigheidseffect” wordt geschapen.
- 157 Volgens de instellingen kan het nationale recht ook niet in de weg staan aan de ingevolge het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde uitvoeringsmaatregelen. Indien een Lid van de VN de inhoud van de resoluties van de Veiligheidsraad kon wijzigen, zou de eenvormige toepassing daarvan, die essentieel is voor de doeltreffendheid ervan, niet kunnen worden gehandhaafd.
- 158 Hoewel de Gemeenschap zelf geen Lid van de VN is, is zij verplicht op haar competentiegebieden aldus te handelen dat wordt voldaan aan de verplichtingen die aan haar lidstaten wegens hun lidmaatschap van de VN zijn opgelegd. In dit verband merkt de Commissie op dat de bevoegdheden van de Gemeenschap moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht (arresten Hof van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation, C-286/90, Jurispr. blz. I-6019, punt 9, en 16 juni 1998, Racke, C-162/96, Jurispr. blz. I-3655, punt 45). De Raad en de Commissie beroepen zich ook op het arrest van het Gerecht van 28 april 1998, Dorsch Consult/Raad en Commissie (T-184/95, Jurispr. blz. II-667). Hoewel dat arrest betrekking had op de instelling van een handelsembargo, een gemeenschap-

pelijke handelspolitieke maatregel die krachtens artikel 133 EG onder de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap valt, zijn de Raad en de Commissie van mening dat het daarin geformuleerde beginsel ook geldt voor de beperkingen van het kapitaal- en het betalingsverkeer, die zoals in casu op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG zijn vastgesteld.

- 159 De Raad plaatst die propositie in een algemeen kader met het betoog dat de Gemeenschap, wanneer zij handelt om uitvoering te geven aan verplichtingen die aan haar lidstaten wegens hun lidmaatschap van de VN zijn opgelegd, omdat de lidstaten aan de Gemeenschap de noodzakelijke bevoegdheden hebben overgedragen dan wel omdat zij haar ingrijpen politiek wenselijk achten, feitelijk moet worden geacht in dezelfde positie te verkeren als de Leden van de VN, gelet op artikel 48, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties.
- 160 Zonder haar internationale verplichtingen en die van haar lidstaten te schenden, stond het de Gemeenschap volgens de Raad en de Commissie dus niet vrij om bepaalde personen van de door het sanctiecomité opgestelde lijst uit te sluiten, hen van tevoren in te lichten of anderszins te voorzien in een herzieningsprocedure aan het eind waarvan bepaalde personen van die lijst hadden kunnen worden verwijderd. Volgens de Raad zou dat bovendien in strijd zijn geweest met de in artikel 10 EG geformuleerde plicht tot loyale samenwerking tussen de lidstaten en de Gemeenschap.
- 161 De Raad voegt eraan toe dat, zelfs indien de bestreden verordening werd geacht inbreuk te maken op verzoekers fundamentele rechten, de omstandigheden waarin zij is vastgesteld, onrechtmatig gedrag van hem uitsluiten, gelet op artikel 48, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties. Wanneer de Gemeenschap maatregelen neemt voor doeleinden waaruit de wens van haar lidstaten blijkt om hun verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties uit te voeren, geniet zij, aldus de Raad, noodzakelijkerwijs de door het Handvest verleende bescherming, en met name het „rechtmatigheidseffect”. Volgens de Raad geldt dit effect voor de fundamentele rechten die, zoals bij de passende internationale rechtsinstrumenten is voorzien, in geval van nood tijdelijk kunnen worden geschorst.

162 Hoe dan ook is de Raad van mening dat de bevoegdheid van het Gerecht in de onderhavige zaak dient te worden beperkt tot het onderzoek van de vraag of de instellingen een kennelijke fout hebben gemaakt bij de uitvoering van de in resolutie 1390 (2002) van de Veiligheidsraad geformuleerde verplichtingen. Wanneer die bevoegdheid werd overschreden, hetgeen zou neerkomen op een indirecte en selectieve rechterlijke controle van de bindende maatregelen die de Veiligheidsraad in het kader van zijn rol als handhaver van de internationale vrede en veiligheid heeft vastgesteld, zou dat ernstige verstoringen in de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en haar lidstaten veroorzaken, in het licht van artikel 10 EG kunnen worden betwist en een van de grondslagen van de na 1945 ingestelde internationale orde van staten kunnen ondermijnen. Volgens de Raad kunnen dergelijke maatregelen niet op nationaal of regionaal vlak, maar uitsluitend voor de Veiligheidsraad zelf worden betwist.

163 Ook de Commissie stelt zich op het standpunt dat elk besluit om de lijst zoals deze door de Veiligheidsraad is vastgesteld, in te trekken of te wijzigen, de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en haar lidstaten ernstig zou kunnen verstoren. Aldus zou de Gemeenschap haar algemene verplichting tot eerbiediging van het internationaal recht niet nakomen en zouden de lidstaten inbreuk maken op hun specifieke verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties. Dat zou ook afbreuk doen aan de eenvormige toepassing van de besluiten van de Veiligheidsraad, hetgeen van wezenlijk belang is om de doeltreffendheid daarvan te waarborgen. De Commissie merkt verder nog op dat het beginsel van de internationale hoffelijkheid de Gemeenschap verplicht uitvoering te geven aan die maatregelen, aangezien zij bedoeld zijn om alle staten tegen terroristische aanslagen te beschermen.

164 Dat zou uitsluiten dat het Gerecht onderzoekt of de bestreden verordening verenigbaar is met de door verzoeker aangevoerde rechten. Zelfs indien deze rechten waren geschonden — quod non —, zou de Gemeenschap nog steeds verplicht zijn uitvoering te geven aan de resoluties van de Veiligheidsraad en, indien zij niet zou handelen, zouden de lidstaten verplicht zijn zulks te doen.

- 165 Subsidiair, voor het geval dat het Gerecht zou beslissen de gegrondheid van de door verzoeker aangevoerde drie middelen tot nietigverklaring volledig te onderzoeken, stellen de Raad en de Commissie dat de bestreden verordening geen inbreuk maakt op de fundamentele rechten en vrijheden, waarvan schending is gesteld.
- 166 Ten eerste maakt de bestreden verordening geen inbreuk op verzoekers recht om te worden gehoord.
- 167 In casu immers hebben de gemeenschapsinstellingen geen onderzoeksbevoegdheid, geen beoordelingsmarge wat de feiten betreft en geen ruimte voor politieke beoordeling. Zij zijn enkel verplicht de maatregelen uit te voeren die de Veiligheidsraad heeft vastgesteld om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen, en zijn niet bevoegd om te voorzien in een mechanisme waarmee die maatregelen kunnen worden getoetst. De Raad en de Commissie zijn derhalve van mening dat het recht om te worden gehoord, dat in het kader van administratieve procedures duidelijk bestaat, in omstandigheden als die van de onderhavige zaak niet van toepassing is.
- 168 Ten tweede maken de bij de bestreden verordening uitgevoerde maatregelen geen inbreuk op het evenredigheidsbeginsel en ook niet op verzoekers recht op eerbiediging van zijn eigendom, aangezien dat recht geen absolute bescherming geniet en de uitoefening daarvan kan worden onderworpen aan beperkingen die door doeleinden van algemeen belang worden gerechtvaardigd.
- 169 In casu kan het algemene belang van de Gemeenschap en haar lidstaten bij de naleving van de door de Veiligheidsraad opgelegde verplichtingen om ervoor te zorgen dat de tegoeden van particulieren niet kunnen worden gebruikt om terrorisme te bevorderen, niet duidelijker zijn. De door de Gemeenschap genomen maatregelen, die beperkt zijn tot de uitvoering van de bindende besluiten van de

Veiligheidsraad, waren door het belang van die doelstelling voorgeschreven en hebben geen wanverhouding tussen de eisen van het algemeen belang en die met betrekking tot de bescherming van de fundamentele rechten van de particulieren geschapen. In die omstandigheden is de Raad van mening dat de betrokken maatregelen, ook al zijn zij streng voor verzoeker, niet ongeschikt of onevenredig kunnen worden geacht.

170 Voorzover verzoeker de gemeenschapsinstellingen in feite schijnt te verwijten dat zij niet in een of ander toetsingsmechanisme hebben voorzien, herinnert de Commissie eraan dat die instellingen enkel zorgen voor de uitvoering van de besluiten van de Veiligheidsraad, die zij niet konden wijzigen.

171 Voorzover verzoeker stelt dat de ter bereiking van die doelstellingen gebruikte middelen onevenredig zijn, stelt de Commissie dat die grief enkel tegen de besluiten van de Veiligheidsraad kan worden aangevoerd.

172 Wat ten derde het recht op een effectieve rechterlijke controle betreft, voeren de Raad en de Commissie met name aan dat verzoeker krachtens artikel 230 EG het onderhavige beroep bij het Gerecht heeft kunnen instellen.

173 Volgens de Raad is de vraag welke mate van rechterlijke controle in casu gerechtvaardigd of passend lijkt, een aparte kwestie, die door het Gerecht moet worden beslist.

174 In dit verband voert de Raad aan dat, wanneer de Gemeenschap handelt zonder discretionaire bevoegdheid uit te oefenen, op basis van een besluit van een orgaan waaraan de internationale gemeenschap met het oog op de handhaving van de

internationale vrede en veiligheid aanzienlijke bevoegdheden heeft verleend, een volledige rechterlijke toetsing het systeem van de Verenigde Naties, zoals dat in 1945 is ingesteld, zou kunnen ondermijnen, de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en de lidstaten ernstig zou kunnen schaden en in strijd zou zijn met de verplichting van de Gemeenschap om het internationale recht na te leven.

- 175 De Raad en de Commissie merken ook op dat verzoeker, zo nodig vertegenwoordigd door Saoedi-Arabië, zich tot de Veiligheidsraad of het sanctiecomité kan wenden hetzij rechtstreeks hetzij via de diensten van het Ministerie van Financiën van het Verenigd Koninkrijk, ten einde zijn standpunt kenbaar te maken. De VN als intergouvernementele organisatie onderzoekt weliswaar niet het standpunt van verzoeker als persoon, maar zij zou niet kunnen voorbijgaan aan de opvatting van haar Leden. Indien de Saoedi-Arabische autoriteiten overtuigd waren van verzoekers onschuld, is er derhalve geen enkele reden waarom geen pogingen kunnen worden gedaan om zijn plaatsing op de lijst van het sanctiecomité opnieuw te onderzoeken. Verzoeker verschaft geen informatie over de uitkomst van zijn contacten met dat orgaan en ook niet over de mening die het heeft kunnen geven, terwijl een aantal van de door de lijst van het sanctiecomité getroffen personen wél in staat waren dat te doen.

Beoordeling door het Gerecht

Inleidende opmerkingen

- 176 Het Gerecht kan zich enkel naar behoren uitspreken over de middelen betreffende schending van verzoekers fundamentele rechten voorzover die rechten binnen de sfeer van zijn rechterlijke controle vallen, en, zo zij gegrond zijn, tot de nietigverklaring van de bestreden verordening kunnen leiden.

177 In casu stellen de instellingen en het Verenigd Koninkrijk in wezen dat geen van die twee voorwaarden is vervuld, omdat de verplichtingen van de Gemeenschap en haar lidstaten krachtens het Handvest van de Verenigde Naties voorrang hebben boven elke andere verplichting krachtens internationaal, communautair of nationaal recht. Eerst moeten dus de argumenten van die partijen worden onderzocht voordat verzoekers argumenten kunnen worden besproken.

178 Dienaangaande acht het Gerecht het wenselijk in de eerste plaats het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale of communautaire rechtsorde te onderzoeken, alsmede de mate waarin de bevoegdheden van de Gemeenschap en haar lidstaten gebonden zijn aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad.

179 Dit onderzoek is namelijk bepalend voor het onderzoek van de omvang van de wettigheidscontrole, met name met betrekking tot de fundamentele rechten, die het Gerecht moet uitoefenen op gemeenschapshandelingen die uitvoering geven aan die resoluties; dat onderzoek zal in de tweede plaats worden verricht.

180 In de derde plaats ten slotte zal het Gerecht zich uitspreken over de gestelde schendingen van verzoekers fundamentele rechten, voorzover het heeft vastgesteld dat die schendingen binnen de sfeer van zijn rechterlijke controle vallen en tot de nietigverklaring van de bestreden verordening kunnen leiden.

Het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale of communautaire rechtsorde

181 Vastgesteld moet worden dat vanuit het oogpunt van het volkenrecht de verplichtingen van de Leden van de VN krachtens het Handvest van de Verenigde

Naties ontegenzeggelijk voorrang hebben boven andere verplichtingen van nationaal recht of internationaal verdragenrecht, voor degenen daarvan die lid zijn van de Raad van Europa ook boven hun verplichtingen krachtens het EVRM, en voor degenen daarvan die ook lid zijn van de Gemeenschap ook boven hun verplichtingen krachtens het EG-Verdrag.

- 182 Wat in de eerste plaats de betrekkingen tussen het Handvest van de Verenigde Naties en het nationale recht van de Leden van de VN betreft, vloeit die voorrangsregel voort uit de beginselen van het internationaal gewoonterecht. Volgens artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, op 23 mei 1969 te Wenen gesloten, dat die beginselen codificeert (en waarvan artikel 5 bepaalt dat het van toepassing is „op elk verdrag dat de oprichtingsakte van een internationale organisatie vormt en op elk verdrag, aangenomen binnen een internationale organisatie”), mag een partij zich niet beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoer leggen van een verdrag te rechtvaardigen.
- 183 Wat in de tweede plaats de betrekkingen tussen het Handvest van de Verenigde Naties en het internationale verdragenrecht betreft, is die voorrangsregel uitdrukkelijk neergelegd in artikel 103 van dat Handvest, dat luidt: „In geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de Leden van de Verenigde Naties krachtens dit Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, hebben hun verplichtingen krachtens dit Handvest voorrang.” Overeenkomstig artikel 30 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, en in strijd met de doorgaans in geval van achtereenvolgende verdragen geldende regels, geldt die voorrangsregel zowel ten aanzien van eerdere als latere verdragen dan het Handvest van de Verenigde Naties. Volgens het Internationaal Gerechtshof zijn alle regionale, bilaterale en zelfs multilaterale overeenkomsten, die partijen kunnen hebben gesloten, steeds onderworpen aan artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties [arrest van 26 november 1984, Militaire en paramilitaire activiteiten in en tegen Nicaragua (Nicaragua tegen Verenigde Staten van Amerika), Recueil des arrêts 1984, blz. 392, punt 107].
- 184 Die voorrang strekt zich uit tot de besluiten in een resolutie van de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties, volgens hetwelk de Leden van de VN verplicht zijn, de besluiten van de Veiligheidsraad te

aanvaarden en uit te voeren. Volgens het Internationaal Gerechtshof hebben overeenkomstig artikel 103 van het Handvest de verplichtingen van de partijen dienaangaande voorrang boven hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten [beschikking van 14 april 1992 (voorlopige maatregelen), Vragen inzake uitlegging en toepassing van het Verdrag van Montreal van 1971 als gevolg van de vliegtuigramp bij Lockerbie (Libisch-arabische Jamahiriya tegen Verenigde Staten van Amerika), Recueil des arrêts 1992, blz. 16, punt 42, en beschikking van 14 april 1992 (voorlopige maatregelen), Vragen inzake uitlegging en toepassing van het Verdrag van Montreal van 1971 als gevolg van de vliegtuigramp bij Lockerbie (Libisch-arabische Jamahiriya tegen Verenigd Koninkrijk), Recueil des arrêts 1992, blz. 113, punt 39].

185 Wat meer in het bijzonder het verband tussen de verplichtingen van de lidstaten van de Gemeenschap krachtens het Handvest van de VN en hun verplichtingen krachtens gemeenschapsrecht betreft, moet eraan worden toegevoegd dat artikel 307, eerste alinea, EG luidt: „De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten vóór 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, vóór de datum van hun toetreding gesloten tussen één of meer lidstaten enerzijds en één of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit Verdrag niet aangetast.”

186 Volgens vaste rechtspraak van het Hof beoogt die bepaling overeenkomstig de beginselen van het volkenrecht te preciseren, dat de verbintenis van de betrokken lidstaat om de uit een eerder verdrag voortvloeiende rechten van derde landen te eerbiedigen en de daarmee samenhangende plichten na te komen, door de toepassing van het EG-Verdrag niet wordt aangetast (arrest Hof van 28 maart 1995, *Evans Medical en Macfarlan Smith*, C-324/93, Jurispr. blz. I-563, punt 27; zie ook arresten Hof van 27 februari 1962, *Commissie/Italië*, 10/61, Jurispr. blz. 1; 2 augustus 1993, *Levy*, C-158/91, Jurispr. blz. I-4287, en 14 januari 1997, *Centro-Com*, C-124/95, Jurispr. blz. I-81, punt 56).

187 Vijf van de zes ondertekenende staten van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, op 25 maart 1957 te Rome ondertekend, waren op 1 januari 1958 reeds Lid van de VN. De Bondsrepubliek Duitsland is weliswaar eerst op 18 september 1973 formeel toegelaten als Lid van de VN, maar haar verbintenis tot naleving van de uit het Handvest van de Verenigde Naties

voortvloeiende verplichtingen dateert ook van vóór 1 januari 1958, zoals met name blijkt uit de slotakte van de conferentie die van 28 september tot en met 3 oktober 1954 te Londen is gehouden (conferentie van de „negen mogendheden”) en uit de Akkoorden van Parijs van 23 oktober 1954. Voorts waren alle staten die nadien tot de Gemeenschap zijn toegetreden, vóór hun toetreding Lid van de VN.

- 188 Bovendien is artikel 224 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (thans artikel 297 EG) specifiek in dit Verdrag ingevoegd ten einde de hierboven omschreven voorrangsregel na te leven. Die bepaling luidt: „De lidstaten plegen onderling overleg teneinde gezamenlijk de regelingen te treffen noodzakelijk om te voorkomen dat de werking van de gemeenschappelijke markt ongunstig wordt beïnvloed door de maatregelen waartoe een lidstaat zich genoopt kan voelen, [...] om te voldoen aan de verplichtingen die hij met het oog op het behoud van de vrede en van de internationale veiligheid heeft aangegaan.”
- 189 Resoluties die de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties heeft vastgesteld, hebben dan ook een bindende werking voor alle lidstaten van de Gemeenschap, die in die hoedanigheid dus alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen om de uitvoering ervan te verzekeren (conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij arrest Hof van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, I-3956, punt 2, en bij arrest Hof van 27 februari 1997, Ebony Maritime en Loten Navigation, C-177/95, Jurispr. blz. I-1111, I-1115, punt 27).
- 190 Uit het voorgaande volgt ook dat de lidstaten zowel ingevolge de regels van algemeen volkenrecht als ingevolge specifieke verdragsbepalingen de bevoegdheid en zelfs de verplichting hebben een bepaling van gemeenschapsrecht buiten toepassing te laten, ongeacht of het een bepaling van primair recht dan wel een algemeen beginsel van dat recht is, die in de weg staat aan de juiste nakoming van hun verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties.

- 191 Zo heeft het Hof in het arrest *Centro-Com*, punt 186 *supra*, meer in het bijzonder beslist dat nationale maatregelen die strijdig zijn met artikel 113 EG-Verdrag gerechtvaardigd konden zijn uit hoofde van artikel 234 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 307 EG), indien zij noodzakelijk zijn ter verzekering van de nakoming door de betrokken lidstaat van zijn verplichtingen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties en een resolutie van de Veiligheidsraad.
- 192 Daarentegen volgt uit de rechtspraak (zie arrest *Dorsch Consult/Raad en Commissie*, punt 158 *supra*, punt 74) dat de Gemeenschap als zodanig, anders dan haar lidstaten, niet rechtstreeks gebonden is aan het Handvest van de Verenigde Naties, zodat op haar niet een verplichting van algemeen internationaal publiekrecht rust om de resoluties van de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 25 van dat handvest te aanvaarden en uit te voeren. De reden daarvoor is dat de Gemeenschap geen Lid van de VN is, geen adressaat van de resoluties van de Veiligheidsraad, en ook geen opvolger in de rechten en plichten van haar lidstaten in de zin van het internationaal publiekrecht.
- 193 Toch moet de Gemeenschap gebonden worden geacht door de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen, gelijk haar lidstaten, zulks ingevolge het oprichtingsverdrag zelf van de Gemeenschap.
- 194 In dit verband staat vast dat bij de sluiting van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap de lidstaten gebonden waren door hun verbintenissen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties.
- 195 Zij hebben niet door middel van een tussen hen gesloten handeling aan de Gemeenschap meer bevoegdheden kunnen overdragen dan zij hadden, en zich ook niet bij die handeling van uit hoofde van dat handvest jegens derde landen bestaande verplichtingen kunnen bevrijden (zie naar analogie arrest Hof van 12 december 1972, *International Fruit Company e.a.*, 21/72–24/72, *Jurispr.* blz. 1219; hierna: „arrest *International Fruit*”, punt 11).

- 196 Integendeel, hun wil om de uit hoofde van dat handvest op hen rustende verplichtingen te eerbiedigen vloeit voort uit de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap zelf, en blijkt met name uit in de artikelen 224 en 234, eerste alinea, daarvan (zie naar analogie arrest *International Fruit*, punten 12 en 13, en conclusie van advocaat-generaal Mayras bij dit arrest, *Jurispr.* blz. 1231-1237).
- 197 Hoewel laatstgenoemde bepaling enkel van de verplichtingen van de lidstaten spreekt, impliceert zij de verplichting van de instellingen van de Gemeenschap om de nakoming van de verbintenissen van de lidstaten uit hoofde van dat handvest niet te belemmeren (arrest Hof van 14 oktober 1980, *Burgoa*, 812/79, *Jurispr.* blz. 2787, punt 9).
- 198 Ook moet erop worden gewezen dat, voorzover de noodzakelijke bevoegdheden voor de uitvoering van uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties op de lidstaten rustende verplichtingen aan de Gemeenschap zijn overgedragen, de lidstaten zich naar internationaal publiekrecht ertoe hebben verplicht deze door de Gemeenschap zelf te laten uitoefenen.
- 199 In die context moet eraan worden herinnerd, enerzijds, dat volgens artikel 48, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties de besluiten van de Veiligheidsraad door de Leden van de Verenigde Naties „rechtstreeks worden uitgevoerd of door middel van hun optreden in de daarvoor in aanmerking komende internationale instellingen waarvan zij lid zijn”, en, anderzijds, dat volgens de rechtspraak (arresten *Poulsen en Diva Navigation*, punt 158 *supra*, punt 9, en *Racke*, punt 158 *supra*, punt 45; zie ook arrest Hof van 4 december 1974, *Van Duyn*, 41/74, *Jurispr.* blz. 1337, punt 22), de bevoegdheden van de Gemeenschap moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht, zodat het gemeenschapsrecht moet worden uitgelegd en zijn werkingssfeer omschreven in het licht van de relevante regels van volkenrecht.
- 200 Door de verlening van die bevoegdheden aan de Gemeenschap hebben de lidstaten dus hun wil te kennen gegeven haar te binden aan de krachtens het Handvest van de Verenigde Naties door hen aangegane verplichtingen (zie naar analogie arrest *International Fruit*, punt 15).

- 201 Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap heeft de overdracht van bevoegdheden in de betrekkingen tussen de lidstaten en de Gemeenschap, in het kader van de uitvoering van hun verbintenissen krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op verschillende wijzen concreet gestalte gekregen (zie naar analogie arrest International Fruit, punt 16).
- 202 Zo is met name artikel 228 A EG-Verdrag (thans artikel 301 EG) in het Verdrag ingevoegd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie, ten einde een specifieke grondslag te geven aan de economische sancties die de Gemeenschap, die als enige bevoegd is ter zake van de gemeenschappelijke handelspolitiek, kan worden genoopt te treffen tegen derde landen om door haar lidstaten in het kader van het GBVB omschreven politieke redenen, meestal ingevolge een resolutie van de Veiligheidsraad waarbij hun de vaststelling van die sancties wordt opgelegd.
- 203 Derhalve blijkt dat voorzover de Gemeenschap krachtens het EG-Verdrag voorheen door de lidstaten uitgeoefende bevoegdheden ter zake van de toepassing van het Handvest van de Verenigde Naties heeft aanvaard, de bepalingen van dit Handvest de Gemeenschap verbinden [zie, naar analogie, wat betreft de vraag of de Gemeenschap gebonden wordt door de Algemene overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) van 1947, arrest International Fruit, punt 18; zie ook voorzover daarbij wordt erkend dat de Gemeenschap een gebonden bevoegdheid uitoefent wanneer zij een bij een resolutie van de Veiligheidsraad opgelegd handelsembargo toepast, arrest Dorsch Consult/Raad en Commissie, punt 158 supra, punt 74].
- 204 Deze redenering noopt tot de conclusie dat de Gemeenschap de krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op haar lidstaten rustende verplichtingen niet kan schenden noch de uitvoering daarvan kan belemmeren, en dat zij krachtens het Verdrag waarbij zij is opgericht, verplicht is in de uitoefening van haar bevoegdheden alle noodzakelijke bepalingen vast te stellen om haar lidstaten in staat te stellen die verplichtingen na te leven.

- 205 In casu heeft de Raad in gemeenschappelijk standpunt 2002/402, dat is aangenomen overeenkomstig de bepalingen van titel V van het EU-Verdrag, geconstateerd dat een optreden van de Gemeenschap binnen de grenzen van de haar bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden noodzakelijk was om uitvoering te geven aan bepaalde beperkende maatregelen tegen Usama bin Laden, de leden van de Al-Qaida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, overeenkomstig de resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002) van de Veiligheidsraad.
- 206 De Gemeenschap heeft die maatregelen met de vaststelling van de bestreden verordening uitgevoerd. Zoals in punt 135 hierboven reeds is beslist, was zij bevoegd om die handeling vast te stellen op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG.
- 207 Derhalve moet de gegrondheid worden erkend van de argumenten van de instellingen, zoals deze in punt 153 hierboven zijn samengevat, met dien verstande dat de Gemeenschap niet krachtens algemeen volkenrecht, zoals die partijen stellen, maar krachtens het EG-Verdrag zelf gehouden was uitvoering te geven aan de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad, in het kader van haar bevoegdheden.
- 208 Verzoekers argumenten, die gebaseerd zijn op het standpunt dat de communautaire rechtsorde een van de Verenigde Naties onafhankelijke rechtsorde is die beheerst wordt door eigen rechtsregels, moeten worden afgewezen.

De omvang van de door het Gerecht uit te oefenen wettigheidscontrole

- 209 Vooraf zij eraan herinnerd dat de Europese Gemeenschap een rechtsgemeenschap is in die zin dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest dat in

het Verdrag is belichaamd, en dat het Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan het Hof is opgedragen (arresten Hof van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement*, 294/83, Jurispr. blz. 1339, punt 23; 22 oktober 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Jurispr. blz. 4199, punt 16, en 23 maart 1993, *Weber/Parlement*, C-314/91, Jurispr. blz. I-1093, punt 8; arrest *Gerecht van 2 oktober 2001, Martinez e.a./Parlement*, T-222/99, T-327/99 en T-329/99, Jurispr. blz. II-2823, punt 48; zie ook advies Hof van 14 december 1991, 1/91, Jurispr. blz. I-6079, punt 21).

- 210 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft beslist (arrest *Johnston*, punt 146 supra, punt 18; zie ook arresten Hof van 3 december 1992, *Oleifici Borelli/Commissie*, C-97/91, Jurispr. blz. I-6313, punt 14; 11 januari 2001, *Kofisa Italia*, C-1/99, Jurispr. blz. I-207, punt 46; 27 november 2001, *Commissie/Oostenrijk*, C-424/99, Jurispr. blz. I-9285, punt 45, en 25 juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Raad*, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 39), „komt in de [...] rechterlijke controle een algemeen rechtsbeginsel tot uiting, dat ten grondslag ligt aan de constitutionele tradities die alle lidstaten gemeen hebben, [en dat] eveneens is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het [EVRM]”.
- 211 In casu komt dit beginsel tot uiting in het door artikel 230, vierde alinea, EG, aan verzoeker verleende recht om de wettigheid van de bestreden verordening door het Gerecht te laten toetsen, voorzover die verordening hem rechtstreeks en individueel raakt, en tot staving van zijn beroep alle middelen aan te voeren betreffende onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het EG-Verdrag of enige uitvoeringsregeling, dan wel misbruik van bevoegdheid.
- 212 In casu rijst echter de vraag of het algemeen volkenrecht dan wel het EG-Verdrag zelf structurele grenzen stellen aan de rechterlijke controle die het Gerecht met betrekking tot die verordening moet uitoefenen.

- 213 Er zij namelijk aan herinnerd dat de bestreden verordening, vastgesteld in het licht van gemeenschappelijk standpunt 2002/402, in het kader van de Gemeenschap de uitvoering vormt van de op haar lidstaten als Leden van de VN rustende verplichting om in voorkomend geval door middel van een gemeenschapshandeling gevolg te geven aan de sancties tegen Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk, alsmede de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, die de Veiligheidsraad heeft afgekondigd en vervolgens versterkt bij verschillende krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties. De overwegingen van die verordening verwijzen uitdrukkelijk naar de resoluties 1267 (1999), 1333 (2000) en 1390 (2002).
- 214 In die context hebben de instellingen, zoals zij terecht aanvoeren, gehandeld uit hoofde van een gebonden bevoegdheid, zodat zij niet over een autonome beoordelingsmarge beschikten. In het bijzonder konden zij niet rechtstreeks de inhoud van de betrokken resoluties wijzigen en ook niet een mechanisme invoeren dat tot een dergelijke wijziging kon leiden.
- 215 Elke vorm van wettigheidscontrole van de inhoud van de bestreden verordening, met name in het licht van de bepalingen of algemene beginselen van gemeenschapsrecht met betrekking tot de bescherming van de fundamentele rechten, zou dus betekenen dat het Gerecht incidenteel de rechtmatigheid van die resoluties onderzocht. In het onderzochte geval moet de bron van de door verzoeker aangevoerde onrechtmatigheid namelijk niet worden gezocht in de vaststelling van de bestreden verordening, doch in de resoluties van de Veiligheidsraad die de sancties hebben afgekondigd (zie naar analogie arrest Dorsch Consult/Raad en Commissie, punt 158 supra, punt 74).
- 216 Indien het Gerecht de bestreden verordening nietig zou verklaren overeenkomstig verzoekers vordering, hoewel die verordening door het volkenrecht lijkt te zijn voorgeschreven, op grond dat die handeling verzoekers fundamentele rechten schendt zoals deze door de communautaire rechtsorde worden beschermd, zou die nietigverklaring indirect betekenen dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zelf die fundamentele rechten schenden. Met andere woorden, verzoeker verzoekt het Gerecht impliciet te verklaren dat de betrokken bepaling van internationaal recht inbreuk maakt op de fundamentele rechten van het individu, zoals deze door de communautaire rechtsorde worden beschermd.

- 217 De instellingen en het Verenigd Koninkrijk verzoeken het Gerecht uit principe alle bevoegdheid af te wijzen om een dergelijke indirecte wettigheidscontrole te verrichten van die resoluties, die als regels van internationaal recht welke de lidstaten van de Gemeenschap binden, voor hem evenals voor alle instellingen van de Gemeenschap golden. Die partijen zijn in wezen van mening dat het Gerecht bij zijn controle enkel dient na te gaan of de vorm-, procedure- en bevoegdheidsvoorschriften die in casu voor de gemeenschapsinstellingen golden, in acht zijn genomen, en of de betrokken gemeenschapsmaatregelen passend en evenredig zijn ten opzichte van de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan zij uitvoering geven.
- 218 Erkend moet worden dat een dergelijke beperking van de bevoegdheid als uitvloeisel van de hierboven uiteengezette beginselen geboden is in het kader van het onderzoek van het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde.
- 219 Zoals reeds is uiteengezet, zijn de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad aangenomen krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. In die context is het de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad om uit te maken wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt, en welke maatregelen noodzakelijk zijn voor de handhaving of het herstel daarvan, en behoort dit als zodanig niet tot de bevoegdheid van de nationale of communautaire autoriteiten en rechterlijke instanties, onder het enkele voorbehoud van het in artikel 51 van dat handvest bedoelde natuurlijke recht tot individuele of collectieve zelfverdediging.
- 220 Wanneer de Veiligheidsraad, optredend krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, via zijn sanctiecomité besluit dat de tegoeden van bepaalde personen of entiteiten moeten worden bevroren, geldt zijn besluit voor alle Leden van de Verenigde Naties, ingevolge artikel 48 van het Handvest.

- 221 In het licht van de overwegingen in de punten 193 tot en met 204 hierboven kan derhalve niet op grond van het volkenrecht of op grond van het gemeenschapsrecht worden gesteld dat het Gerecht bevoegd is om incidenteel de wettigheid van een dergelijk besluit te toetsen aan de bescherming van de fundamentele rechten zoals deze in de communautaire rechtsorde worden erkend.
- 222 Die bevoegdheid is om te beginnen onverenigbaar met de verbintenissen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder met de artikelen 25, 48 en 103, evenals met artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.
- 223 Verder is die bevoegdheid in strijd met zowel de bepalingen van het EG-Verdrag, in het bijzonder de artikelen 5 EG, 10 EG, 297 EG en 307, eerste alinea, EG, als met de bepalingen van het EU-Verdrag, in het bijzonder artikel 5 EU, volgens hetwelk de gemeenschapsrechter zijn bevoegdheden uitoefent onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in de bepalingen van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Bovendien is zij onverenigbaar met het beginsel dat de bevoegdheden van de Gemeenschap, en dus die van het Gerecht, moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht (arresten Poulsen en Diva Navigation, punt 158 supra, punt 9, en Racke, punt 158 supra, punt 45).
- 224 Gelet met name op artikel 307 EG en artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties, kunnen bovendien beweerde inbreuken op fundamentele rechten zoals die door de communautaire rechtsorde worden beschermd, of op de beginselen van die rechtsorde, niet afdoen aan de rechtsgeldigheid van een resolutie van de Veiligheidsraad of aan de werking daarvan op het grondgebied van de Gemeenschap (zie naar analogie arresten Hof van 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Jurispr. blz. 1125, punt 3; 8 oktober 1986, Keller, 234/85, Jurispr. blz. 2897, punt 7, en 17 oktober 1989, Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie, 97/87–99/87, Jurispr. blz. 3165, punt 38).

- 225 Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad in beginsel ontsnappen aan de rechterlijke controle van het Gerecht, en dat dit niet bevoegd is, ook al zij het incidenteel, de rechtmatigheid daarvan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht te onderzoeken. Het Gerecht is integendeel verplicht dit recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties uit te leggen en toe te passen.
- 226 Het Gerecht is echter wél bevoegd om incidenteel de rechtmatigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan het jus cogens, dat wordt verstaan als een internationale publiekrechtelijke rechtsorde die geldt voor alle internationale rechtssubjecten, waaronder de organen van de Verenigde Naties, en waarvan niet kan worden afgeweken.
- 227 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, dat het internationale gewoonterecht codificeert (en waarvan artikel 5 bepaalt dat het van toepassing is „op elk verdrag dat de oprichtingsakte van een internationale organisatie vormt en op elk verdrag, aangenomen binnen een internationale organisatie”), in artikel 53 voorziet in de nietigheid van verdragen strijdig met een dwingende norm van algemeen volkenrecht (jus cogens), die wordt omschreven als „een norm die aanvaard en erkend is door de internationale gemeenschap van Staten in haar geheel als een norm, waarvan geen afwijking is toegestaan en die slechts kan worden gewijzigd door een latere norm van algemeen volkenrecht van dezelfde aard”. Evenzo bepaalt artikel 64 van het verdrag van Wenen: „Ingeval van een nieuwe dwingende norm van algemeen volkenrecht, wordt elk bestaand verdrag dat in strijd is met deze norm, nietig en eindigt het.”
- 228 Overigens gaat het Handvest van de Verenigde Naties zelf uit van het bestaan van dwingende beginselen van volkenrecht en met name de bescherming van de fundamentele rechten van de mens. In de preambule van het Handvest verklaren de volken van de Verenigde Naties zich vastbesloten „[hun] vertrouwen te bevestigen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon”. Bovendien blijkt uit het eerste hoofdstuk van het Handvest, „Doelstellingen en beginselen”, dat de Verenigde Naties met name tot doel hebben, de eerbied voor de rechten van de mens en voor de fundamentele vrijheden te stimuleren.

- 229 Die beginselen gelden zowel voor de Leden van de VN als voor haar organen. Zo moet de Veiligheidsraad volgens artikel 24, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties bij de uitvoering van de uit de in de eerste plaats aan hem opgedragen verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid voortvloeiende taken handelen „overeenkomstig de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties”. De sanctiebevoegdheden die de Veiligheidsraad bij de uitoefening van die verantwoordelijkheid bezit, moeten dus worden gebruikt in overeenstemming met het volkenrecht en in het bijzonder met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.
- 230 Op grond van het volkenrecht kan dus worden aangenomen dat een grens is gesteld aan het beginsel van de bindende werking van de resoluties van de Veiligheidsraad: zij moeten de fundamentele dwingende bepalingen van het jus cogens in acht nemen. Anders, hoe onwaarschijnlijk een dergelijk geval ook moge zijn, zouden zij de Leden van de VN en dus ook de Gemeenschap niet binden.
- 231 De rechterlijke controle die het Gerecht incidenteel uitoefent in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een gemeenschapshandeling die zonder uitoefening van enige beoordelingsmarge is vastgesteld om uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad, kan dus bij hoge uitzondering ook een controle omvatten van de naleving van de hogere regels van volkenrecht die deel uitmaken van het jus cogens, en met name van de dwingende normen inzake de universele bescherming van de rechten van de mens, waarvan noch de lidstaten noch de organen van de VN kunnen afwijken omdat zij „niet te overtreden beginselen van het internationaal gewoonterecht” zijn (advies Internationaal Gerechtshof van 8 juli 1996, Rechtmatigheid van de dreiging met en het gebruik van kernwapens, Recueil des arrêts 1996, blz. 226, punt 79; zie in dezelfde zin conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij arrest Bosphorus, punt 189 supra, punt 65).
- 232 Gelet op die algemene overwegingen, moeten de middelen betreffende schending van verzoekers fundamentele rechten worden onderzocht.

Gestelde schendingen van verzoekers fundamentele rechten

233 Het Gerecht zal eerst de gestelde schending van het fundamentele recht op eerbiediging van de eigendom en van het evenredigheidsbeginsel onderzoeken, vervolgens de gestelde schending van het recht om te worden gehoord, en ten slotte de gestelde schending van het recht op een effectieve rechterlijke controle.

— Schending van het recht op eerbiediging van de eigendom en van het evenredigheidsbeginsel

234 Verzoeker stelt schending van het recht op eerbiediging van zijn eigendom, zoals dit door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM wordt gewaarborgd, alsmede schending van het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht.

235 Voorzover echter de gestelde schendingen uitsluitend zouden voortvloeien uit de bevrozing van verzoekers tegoeden, waartoe de Veiligheidsraad via zijn sanctiecomité heeft besloten, en zoals die bij de bestreden verordening in de Gemeenschap zonder uitoefening van enige beoordelingsbevoegdheid is uitgevoerd, moeten in beginsel verzoekers grieven overeenkomstig de hierboven reeds omschreven beginselen enkel worden getoetst aan de universele bescherming van de fundamentele rechten van de mens die deel uitmaken van het jus cogens.

236 Daar de omvang en de mate van de bevrozing van verzoekers tegoeden in de loop der tijd is gewijzigd (zie achtereenvolgens artikel 2 van verordening nr. 467/2001, artikel 2 van verordening nr. 881/2002 in zijn oorspronkelijke versie, en ten slotte artikel 2 bis van de bestreden verordening, zoals ingevoegd bij artikel 1 van

verordening nr. 561/2003), moet verder worden gepreciseerd dat in het kader van het onderhavige beroep tot nietigverklaring de rechterlijke controle van het Gerecht uitsluitend betrekking dient te hebben op de huidige stand van de regeling. Immers, in het kader van een beroep tot nietigverklaring houdt de gemeenschapsrechter gewoonlijk rekening met de gebeurtenissen die tijdens de procedure het voorwerp zelf van het geschil raken, zoals de intrekking, de verlenging, de vervanging of de wijziging van de bestreden handeling (zie behalve arresten Alpha Steel/Commissie, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke/Commissie en CCRE/Commissie, punt 53 supra, beschikking Hof van 8 maart 1993, Lezzi Pietro/Commissie, C-123/92, Jurispr. blz. I-809, punten 8-11). Alle partijen hebben ter terechtzitting met dit punt ingestemd.

- 237 Derhalve moet worden beoordeeld of de bevrozing van de tegoeden als bedoeld bij de bestreden verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2003 en indirect bij de resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordeningen uitvoering geven, verzoekers fundamentele rechten schendt.
- 238 Het Gerecht stelt zich op het standpunt dat dit niet het geval is volgens het criterium van de universele bescherming van de fundamentele rechten van de mens die deel uitmaken van het jus cogens.
- 239 In dit verband moet er meteen op worden gewezen dat de bestreden verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2003, die naar aanleiding van resolutie 1452 (2002) van de Veiligheidsraad is vastgesteld, als een van de afwijkingen en uitzonderingen vermeldt dat de bevoegde nationale autoriteiten op verzoek van de belanghebbenden en behoudens uitdrukkelijk bezwaar van het sanctiecomité, de bevrozing van de tegoeden niet van toepassing verklaren op de tegoeden die noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur, geneeskundige behandelingen, belastingen of openbare voorzieningen (zie punt 36 hierboven). Bovendien kunnen de tegoeden die noodzakelijk zijn ter dekking van eender welke andere „buitengewone uitgave”, thans worden vrijgegeven door middel van een uitdrukkelijke toestemming van het sanctiecomité.

- 240 De uitdrukkelijke mogelijkheden van vrijstellingen en afwijkingen die dus aan de bevrozing van de tegoeden van de op de lijst van het sanctiecomité geplaatste personen zijn verbonden, tonen duidelijk aan dat die maatregel niet tot doel en ook niet tot gevolg heeft dat die personen onmenselijk of mensenwaardig worden behandeld.
- 241 Bovendien moet worden opgemerkt dat hoewel artikel 17, lid 1, van de Universele verklaring van de rechten van de mens, vastgesteld door de Algemene vergadering van de Verenigde Naties op 10 december 1948, bepaalt dat „een ieder recht heeft op eigendom, hetzij alleen, hetzij tezamen met anderen”, artikel 17, lid 2, van die Universele verklaring preciseert dat „niemand willekeurig van zijn eigendom mag worden beroofd”.
- 242 Voorzover de eerbiediging van het recht op eigendom dient te worden geacht deel uit te maken van de dwingende normen van algemeen volkenrecht, kan derhalve enkel een willekeurig verlies van dat recht hoe dan ook strijdig met het jus cogens worden geacht.
- 243 Vastgesteld moet echter worden dat verzoeker dit recht niet willekeurig is ontnomen.
- 244 Ten eerste vormt immers de bevrozing van zijn tegoeden een aspect van de sancties van de Veiligheidsraad ten aanzien van Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk, alsmede de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten.
- 245 In dit verband moet worden gewezen op het belang van de strijd tegen het internationale terrorisme en de rechtmatigheid van een bescherming van de Verenigde Naties tegen de handelingen van terroristische organisaties.

- 246 In de preambule van resolutie 1390 (2002) heeft de Veiligheidsraad met name de terroristische aanslagen van 11 september 2001 onvoorwaardelijk veroordeeld, waarbij hij zich vastbesloten heeft verklaard om al dergelijke daden te voorkomen; opgemerkt dat Usama bin Laden en het Al-Qaïda-netwerk hun activiteiten ter ondersteuning van het internationaal terrorisme voortzetten; het Al-Qaïda-netwerk en de daarmee verbonden terroristische groepen veroordeeld wegens de vele terroristische misdaden die zij hadden gepleegd en die tot doel hadden talrijke onschuldige burgers te doden en schade aan te richten, en nogmaals bevestigd dat daden van internationaal terrorisme een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormden.
- 247 Gelet op die omstandigheden, heeft het met de sancties nagestreefde doel een aanzienlijk belang, dat met name volgens de bewoordingen van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van 28 september 2001, waarnaar overweging 3 van de bestreden verordening verwijst, erin bestaat om met alle middelen overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties te strijden tegen de bedreigingen die terroristische daden voor de internationale vrede en veiligheid betekenen. De betrokken maatregelen streven dus een doel van fundamenteel algemeen belang voor de internationale gemeenschap na.
- 248 Ten tweede is de bevrozing van tegoeden een conservatoire maatregel die, anders dan de verbeurdverklaring, het wezen zelf van het recht van eigendom van de belanghebbenden op hun financiële activa niet aantast, maar enkel het gebruik daarvan.
- 249 Ten derde behelzen de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad een mechanisme voor een periodieke herziening van de algemene sanctieregeling (zie punten 16, 25 en 33 hierboven en punt 266 hieronder).
- 250 Ten vierde, zoals hierna zal worden uiteengezet, voert de betrokken regeling een procedure in waarmee de belanghebbenden te allen tijde hun geval aan het sanctiecomité kunnen voorleggen voor herziening, door tussenkomst van de staat van hun nationaliteit of hun woonplaats.

- 251 Gelet op die omstandigheden, kan de bevrozing van tegoeden van de personen en entiteiten die op basis van door de Leden van de Verenigde Naties verstrekte en door de Veiligheidsraad gecontroleerde informatie ervan worden verdacht banden te onderhouden met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en te hebben deelgenomen aan de financiering, planning, voorbereiding of pleging van terroristische daden, niet worden aangemerkt als een willekeurige, ongepaste of onevenredige inbreuk op de fundamentele rechten van de belanghebbenden.
- 252 Gelet op het voorgaande, moeten verzoekers argumenten betreffende de gestelde schending van het recht op eerbiediging van zijn eigendom en van het evenredigheidsbeginsel worden afgewezen.

— Schending van het recht om te worden gehoord

- 253 Hoewel verzoeker erkent dat de aanvankelijke maatregel inzake bevrozing van zijn tegoeden niet vóór de uitvoering ervan behoefde te worden meegedeeld, verwijt hij de Raad dat hij hem geen gelegenheid heeft gegeven te worden gehoord over de feiten, omstandigheden en bewijzen die tegen hem in aanmerking zijn genomen (zie punten 141-143 hierboven). Verzoeker schijnt verder ook tegen de betrokken besluiten van de Veiligheidsraad aan te voeren dat deze zelf de rechten van verdediging niet eerbiedigen (zie punt 150 hierboven).
- 254 In dit verband moet onderscheid worden gemaakt tussen verzoekers beweerdelijke recht om door de Raad te worden gehoord in het kader van de vaststelling van de bestreden verordening, en zijn beweerdelijke recht om door het sanctiecomité te worden gehoord in het kader van zijn plaatsing op de lijst van personen wier tegoeden ingevolge de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad moeten worden bevroren.

- 255 Wat betreft in de eerste plaats verzoekers beweerdelijke recht om door de Raad te worden gehoord in het kader van de vaststelling van de bestreden verordening, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de eerbiediging van de rechten van verdediging in elke procedure tegen iemand die tot een bezwarend besluit kan leiden, een grondbeginsel van het gemeenschapsrecht vormt, dat zelfs bij ontbreken van elke regeling betreffende de betrokken procedure in acht moet worden genomen. Dit beginsel verlangt, dat iedere persoon aan wie een sanctie kan worden opgelegd, in staat wordt gesteld naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de elementen die tegen hem in aanmerking zijn genomen om de sanctie op te leggen (arresten Hof van 29 juni 1994, Fiskano/Commissie, C-135/92, Jurispr. blz. I-2885, punten 39 en 40; 24 oktober 1996, Commissie/Lisrestal e.a., C-32/95 P, Jurispr. blz. I-5373, punt 21, en 21 september 2000, Mediocurso/Commissie, C-462/98 P, Jurispr. blz. I-7183, punt 36).
- 256 De Raad en de Commissie merken echter terecht op dat die rechtspraak is ontwikkeld op gebieden, zoals het mededingingsrecht, strijd tegen dumping en staatssteun, maar ook tuchtrecht of verlaging van de financiële bijstand, waarop de gemeenschapsinstellingen over uitgebreide onderzoeksbevoegdheden alsmede over een ruime beoordelingsmarge beschikken.
- 257 Volgens de rechtspraak houdt de naleving van de door de communautaire rechtsorde geboden waarborgen, en met name van het recht van de belanghebbende om zijn standpunt kenbaar te maken, in feite verband met de uitoefening van een beoordelingsbevoegdheid door de autoriteit waarvan de betrokken handeling afkomstig is (arrest Hof van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14).
- 258 Zoals blijkt uit de hierboven geformuleerde inleidende opmerkingen over het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde, waren de gemeenschapsinstellingen verplicht tot omzetting in de communautaire rechtsorde van de resoluties van de Veiligheidsraad en de besluiten van het sanctiecomité, die hen in de fase van de concrete uitvoering daarvan niet de mogelijkheid lieten te voorzien in

een of ander communautair mechanisme tot onderzoek of herziening van de individuele situaties, aangezien zowel de inhoud van de betrokken maatregelen als de herzieningsmechanismen (zie punten 262 e.v. hieronder) volledig tot de bevoegdheid van de Veiligheidsraad en zijn sanctiecomité behoorden. Derhalve beschikten de gemeenschapsinstellingen niet over enige onderzoeksbevoegdheid, waren zij niet in staat de door de Veiligheidsraad en het sanctiecomité in aanmerking genomen feiten te controleren, hadden zij geen beoordelingsmarge met betrekking tot die feiten en geen beoordelingsvrijheid met betrekking tot de vraag of de vaststelling van sancties ten aanzien van verzoeker wenselijk was. Het gemeenschapsrechtelijke beginsel van het recht om te worden gehoord, kan geen toepassing vinden in dergelijke omstandigheden, waarin het horen van de belanghebbende de instelling in geen geval kan nopen haar standpunt te herzien.

259 Bijgevolg was de Raad niet verplicht verzoeker te horen over zijn handhaving op de lijst van door de sancties getroffen personen en entiteiten, in het kader van de vaststelling en uitvoering van de bestreden verordening.

o

260 Verzoekers argumenten betreffende de gestelde schending van zijn recht om door de Raad te worden gehoord in het kader van de vaststelling van de bestreden verordening, dienen derhalve te worden afgewezen.

261 Wat betreft in de tweede plaats verzoekers beweerdelijke recht om door het sanctiecomité te worden gehoord in het kader van zijn plaatsing op de lijst van personen wier tegoeden ingevolge de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad moeten worden bevroren, moet worden vastgesteld dat de betrokken resoluties niet in een dergelijk recht voorzien.

262 Opgemerkt moet echter worden dat, hoewel de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad niet voorzien in een recht om persoonlijk te worden gehoord, die resoluties en de opeenvolgende verordeningen die daaraan in de Gemeenschap uitvoering geven, een mechanisme voor heronderzoek van de individuele situaties

invoeren, waar zij bepalen dat de belanghebbenden zich door tussenkomst van hun nationale autoriteiten tot het sanctiecomité kunnen wenden om hun naam te laten verwijderen van de lijst van door de sancties getroffen personen, dan wel een vrijstelling van de bevrozing van de tegoeden te verkrijgen (zie met name punten 20, 32 en 34-36 hierboven).

- 263 Het sanctiecomité is een hulporgaan van de Veiligheidsraad, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de staten die Lid zijn van de Veiligheidsraad. Het heeft zich ontwikkeld tot een belangrijk permanent orgaan, dat is belast met het dagelijkse toezicht op de tenuitvoerlegging van de sancties en kan bijdragen tot een consistente uitlegging en toepassing van de resoluties door de internationale gemeenschap (conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij arrest Bosphorus, punt 189 supra, punt 46).
- 264 Wat in het bijzonder een verzoek om herziening van een individueel geval betreft, met het oog op de doorhaling van de naam van de belanghebbende op de lijst van de personen tegen wie sancties zijn genomen, bepalen de „richtsnoeren voor het verloop van de werkzaamheden van het [sanctiecomité]”, vastgesteld op 7 november 2002 en gewijzigd op 10 april 2003 (zie punt 50 hierboven), in punt 7 als volgt:
- „a) Onverminderd de geldende procedures, kan een verzoeker [perso(o)n(en), groepen, ondernemingen en/of entiteiten op de geconsolideerde lijst van het comité] bij de regering van het land waar hij woont en/of waarvan hij onderdaan is, een verzoek indienen om herziening van zijn geval. In dit verband moet de verzoeker zijn verzoek om doorhaling van zijn naam op de lijst met redenen omkleden, de relevante informatie verstrekken en om ondersteuning van die verwijdering vragen.
- b) De regering waarbij dit verzoek wordt ingediend („geadicerde regering’), moet alle relevante informatie onderzoeken, vervolgens bilateraal de regering(en) die oorspronkelijk de plaatsing op de lijst heeft (hebben) voorgesteld („voorstellende

regering⁷⁾, benaderen om aanvullende informatie in te winnen en overleg houden over het verzoek om doorhaling op de lijst.

- c) De oorspronkelijk voorstellende regering(en) kan (kunnen) ook aanvullende informatie vragen van het land van woonplaats of nationaliteit van de verzoeker. De geadieerde en de voorstellende regering(en) kan (kunnen) zo nodig de voorzitter van het comité tijdens het bilaterale overleg raadplegen.

- d) Indien de geadieerde regering na herziening van de aanvullende informatie, een verzoek om doorhaling op de lijst wenst in te willigen, moet zij proberen de voorstellende regering(en) te overtuigen, gezamenlijk of afzonderlijk, een verzoek om doorhaling op de lijst bij het comité in te dienen. De geadieerde regering kan, zonder een begeleidend verzoek van de oorspronkelijk voorstellende regering(en), een verzoek om doorhaling op de lijst bij het comité indienen in het kader van de geen bezwaar procedure.

- e) Het comité neemt zijn besluiten met instemming van al zijn leden. Indien het comité geen eenstemmigheid bereikt over een bepaald vraagstuk, voert de voorzitter verder overleg dat de instemming kan vergemakkelijken. Indien na dat overleg nog steeds geen eenstemmigheid is bereikt, kan het vraagstuk aan de Veiligheidsraad worden voorgelegd. Gezien het specifieke karakter van de informatie kan de voorzitter de aanzet geven tot bilateraal overleg tussen de betrokken lidstaten om over de kwestie duidelijkheid te verkrijgen alvorens een beslissing wordt genomen.”

²⁶⁵ Het Gerecht stelt vast dat de Veiligheidsraad met de vaststelling van die richtsnoeren voorzover mogelijk rekening heeft willen houden met de fundamentele rechten van de op de lijst van het sanctiecomité geplaatste personen en met name met de rechten van de verdediging.

- 266 Het belang dat de Veiligheidsraad aan de eerbiediging van die rechten hecht, blijkt overigens duidelijk uit resolutie 1526 (2004) van 30 januari 2004, die tot doel heeft enerzijds de uitvoering te verbeteren van de maatregelen die zijn opgelegd bij paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999), bij paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000), en bij de paragrafen 1 en 2 van resolutie 1390 (2002), en anderzijds het mandaat van het sanctiecomité te versterken. Paragraaf 18 van resolutie 1526 (2004) luidt dat de Veiligheidsraad „er bij alle staten op aandringt de personen en entiteiten op de lijst van het [sanctiecomité] voorzover mogelijk in kennis te stellen van de maatregelen [tegen hen], van de richtsnoeren van het [sanctiecomité] en van resolutie 1452 (2002)”. Volgens paragraaf 3 van resolutie 1526 (2004) zullen die maatregelen binnen twaalf maanden of zo nodig eerder opnieuw worden verbeterd.
- 267 De hierboven beschreven procedure verleent inderdaad niet rechtstreeks aan de belanghebbenden zelf het recht om te worden gehoord door het sanctiecomité, dat alleen bevoegd is om op verzoek van een staat een uitspraak te doen over de herziening van hun geval. Die belanghebbenden zijn derhalve voornamelijk afhankelijk van de diplomatieke bescherming die de staten aan hun onderdanen verlenen.
- 268 Een dergelijke beperking van het recht om rechtstreeks en persoonlijk te worden gehoord door de bevoegde autoriteit, kan echter niet ontoelaatbaar worden geacht uit het oogpunt van de dwingende normen van internationaal publiekrecht. Integendeel, waar het gaat om verhaal tegen besluiten waarbij de bevrozing wordt gelast van de tegoeden van personen of entiteiten die ervan worden verdacht bij te dragen aan de financiering van het internationale terrorisme, en die door de Veiligheidsraad via zijn sanctiecomité krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties zijn vastgesteld op basis van de door de staten en de regionale organisaties verstrekte informatie, is het vanzelfsprekend dat het recht van de belanghebbenden om te worden gehoord, wordt geregeld in het kader van een uit verschillende fasen bestaande administratieve procedure, waarbij de in bijlage II bij de bestreden verordening genoemde nationale autoriteiten een belangrijke rol spelen.

- 269 Het gemeenschapsrecht zelf erkent overigens de rechtmatigheid van dergelijke procedurele regelingen in een context van economische sancties voor particulieren (zie naar analogie beschikking president Tweede kamer Gerecht van 2 augustus 2000, „Invest” Import und Export en Invest Commerce/Commissie, T-189/00 R, Jurispr. blz. II-2993).
- 270 Zoals het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting terecht heeft opgemerkt, hebben de belanghebbenden bovendien de mogelijkheid om op grond van nationaal recht, ja zelfs rechtstreeks op grond van de bestreden verordening, alsmede op grond van de relevante resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordening uitvoering geeft, een beroep in rechte in te stellen tegen een eventuele onterechte weigering van de bevoegde nationale autoriteit om hun geval voor herziening aan het sanctiecomité voor te leggen (zie naar analogie beschikking president Gerecht van 15 mei 2003, Sison/Raad, T-47/03 R, Jurispr. blz. II-2047, punt 39).
- 271 In casu blijkt uit het dossier dat verzoeker zich bij brief van zijn advocaten van 1 maart 2002 tot de permanente vertegenwoordiger van het Koninkrijk Saoedi-Arabië bij de Verenigde Naties heeft gericht om zijn rechten voor het sanctiecomité geldend te maken. Volgens de ter terechtzitting gegeven preciseringen heeft verzoeker op die brief nooit antwoord gekregen.
- 272 Die omstandigheden houden echter geen verband met de Gemeenschap en hebben derhalve niets te maken met het onderhavige geding, waarbij het enkel gaat om de controle van de rechtmatigheid van de bestreden verordening.
- 273 Dat neemt hoe dan ook niet weg dat de mogelijkheid voor verzoeker om naar behoren zijn opmerkingen kenbaar te maken over de realiteit en de relevantie van de feiten op grond waarvan zijn tegoeden zijn bevroren, en nog meer over de tegen hem in aanmerking genomen bewijzen, zonder meer uitgesloten lijkt. Nu die feiten en bewijzen door de staat die deze ter kennis van het sanctiecomité heeft gebracht, als

vertrouwelijk of geheim worden aangemerkt, worden zij hem uiteraard niet meegedeeld, net zo min trouwens als zij worden meegedeeld aan de Leden van de VN tot wie de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zijn gericht.

- 274 In omstandigheden als de onderhavige waarin het gaat om een conservatoire maatregel die de beschikbaarheid van verzoekers tegoeden beperkt, is het Gerecht echter van oordeel dat de eerbiediging van de fundamentele rechten van de belanghebbende niet verlangt dat de tegen hem in aanmerking genomen feiten en bewijzen aan hem worden meegedeeld, nu de Veiligheidsraad of zijn sanctiecomité van mening zijn dat redenen betreffende de veiligheid van de internationale gemeenschap zich daartegen verzetten.
- 275 Bijgevolg moeten verzoekers argumenten betreffende de gestelde schending van zijn recht om door het sanctiecomité te worden gehoord in het kader van zijn plaatsing op de lijst van personen wier tegoeden moeten worden bevroren overeenkomstig de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad, worden afgewezen.
- 276 Gelet op het voorgaande, moeten verzoekers argumenten betreffende de gestelde schending van zijn recht om te worden gehoord, worden afgewezen.

— Schending van het recht op een effectieve rechterlijke controle

- 277 Bij het onderzoek van verzoekers argumenten in verband met de gestelde schending van zijn recht op een effectieve rechterlijke controle moet rekening worden gehouden met de opmerkingen van algemene orde die hierboven reeds zijn gemaakt bij het onderzoek van de omvang van de wettigheidscontrole, met name uit het oogpunt van de fundamentele rechten, die het Gerecht moet uitoefenen op gemeenschapshandelingen die uitvoering geven aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties van de Veiligheidsraad.

- 278 In casu heeft verzoeker bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG kunnen instellen.
- 279 In het kader van dat beroep verricht het Gerecht een volledige toetsing van de wettigheid van de bestreden verordening met betrekking tot de naleving door de gemeenschapsinstellingen van de bevoegdheidsregels alsmede van de formele wettigheidsregels en van de wezenlijke voorschriften die voor hun optreden gelden.
- 280 Het Gerecht controleert ook de wettigheid van de bestreden verordening in het licht van de resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordening uitvoering dient te geven, met name vanuit het oogpunt van de formele en materiële geschiktheid, de innerlijke samenhang en de evenredigheid van de verordening ten opzichte van de resoluties.
- 281 Uit hoofde van die controle stelt het Gerecht vast dat niet wordt betwist dat verzoeker inderdaad een van de natuurlijke personen is, die op 19 oktober 2001 op de lijst van het sanctiecomité is geplaatst (zie punt 23 hierboven).
- 282 In het kader van het onderhavige beroep tot nietigverklaring heeft het Gerecht zich bovendien bevoegd verklaard om de wettigheid van de bestreden verordening en indirect de wettigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan de hogere normen van het volkenrecht die tot het jus cogens behoren, met name de dwingende normen die strekken tot de universele bescherming van de rechten van de mens.
- 283 Zoals in punt 225 hierboven reeds is aangegeven, staat het daarentegen niet aan het Gerecht om indirect te controleren of de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zelf verenigbaar zijn met de fundamentele rechten zoals zij door de communautaire rechtsorde worden beschermd.

- 284 Het staat ook niet aan het Gerecht om te controleren of er geen sprake is van een onjuiste beoordeling van de feiten en bewijzen die de Veiligheidsraad in aanmerking heeft genomen tot staving van de door hem getroffen maatregelen, en evenmin, behoudens het in punt 282 hierboven omschreven beperkte kader, om indirect de wenselijkheid en de evenredigheid van die maatregelen te controleren. Een dergelijke controle kan niet worden uitgeoefend zonder inbreuk te maken op de bevoegdheid van de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties om uit te maken, ten eerste, of sprake is van een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, en ten tweede, welke maatregelen passend zijn om daaraan het hoofd te bieden of dit te verhelpen. De vraag of een persoon of een organisatie een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormt, evenals de vraag welke maatregelen met betrekking tot de betrokkenen moeten worden genomen om die bedreiging af te wenden, houdt voor het overige een politieke beoordeling en waardeoordelen in waarvoor in beginsel enkel de autoriteit bevoegd is die door de internationale gemeenschap in de eerste plaats met de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid is belast.
- 285 Derhalve moet worden vastgesteld dat verzoeker, zoals in punt 284 hierboven is gepreciseerd, over geen enkele mogelijkheid van beroep in rechte beschikt, daar de Veiligheidsraad het niet wenselijk heeft geacht om een onafhankelijke internationale rechterlijke instantie in te stellen die ermee belast is om zowel rechtens als feitelijk te beslissen op beroepen tegen de individuele besluiten van het sanctiecomité.
- 286 Echter moet ook worden vastgesteld dat die leemte in de rechterlijke bescherming van verzoeker op zich niet in strijd is met het jus cogens.
- 287 In dit verband stelt het Gerecht vast dat het recht op toegang tot de rechter, waarvan het beginsel wordt erkend door zowel artikel 8 van de Universele verklaring van de rechten van de mens, als artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 16 december 1966, niet absoluut is. Van dit recht kan worden afgeweken in geval van uitzonderlijke algemene noodtoestand die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk, zoals onder bepaalde voorwaarden in artikel 4, lid 1, van dat Verdrag wordt bepaald. Zelfs buiten het kader van die

uitzonderlijke omstandigheden moeten bepaalde beperkingen worden geacht in dit recht besloten te liggen, zoals de beperkingen waarvan de gemeenschap der naties in het algemeen erkent dat zij voortvloeien uit de leer van de immuniteit van de staten (zie in dit verband Europees Hof voor de rechten van de mens, arresten Prins Hans-Adam II van Liechtenstein tegen Duitsland van 12 juli 2001, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-VIII, punten 52, 55, 59 en 68, en McElhinney tegen Ierland van 21 november 2001, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-XI, in het bijzonder punten 34-37) en van de internationale organisaties (zie in dit verband Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest Waite en Kennedy tegen Duitsland van 18 februari 1999, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, punten 63 en 68-73).

288 In casu is het Gerecht van oordeel dat de beperking van verzoekers recht van toegang tot de rechter als gevolg van de immuniteit van jurisdictie die in beginsel in de nationale rechtsorde van de Leden van de Verenigde Naties aan de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties toekomt, overeenkomstig de desbetreffende beginselen van het volkenrecht (met name de artikelen 25 en 103 van het Handvest), besloten ligt in dit recht, zoals het door het jus cogens wordt gewaarborgd.

289 Een dergelijke beperking vindt haar rechtvaardiging zowel in de aard van de besluiten die de Veiligheidsraad moet nemen in het kader van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties als in het rechtmatige doel dat wordt nagestreefd. In de onderhavige omstandigheden is verzoekers belang dat zijn zaak ten gronde door een rechter wordt onderzocht, niet zo groot dat het zwaarder weegt dan het wezenlijke algemene belang bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid met betrekking tot een bedreiging die door de Veiligheidsraad duidelijk is vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties. In dit verband moet een aanzienlijk belang worden toegekend aan de omstandigheid dat de achtereenvolgens door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties niet voorzien in maatregelen van een onbeperkte of onbepaalde geldingsduur, maar integendeel steeds hebben voorzien in een mechanisme voor heronderzoek van de wenselijkheid van de handhaving van die maatregelen na 12 tot maximaal 18 maanden (zie punten 16, 25, 33 en 266 hierboven).

290 Bij ontbreken van een bevoegde internationale rechterlijke instantie om de wettigheid van de handelingen van de Veiligheidsraad te controleren, is het Gerecht ten slotte van oordeel dat de instelling van een orgaan als het sanctiecomité en de in

uitdrukkelijke bewoordingen voorgeschreven mogelijkheid om zich te allen tijde tot hem te wenden voor heronderzoek van elk individueel geval door middel van een geformaliseerd mechanisme waarbij zowel de „geadieerde regering” als de „voorstellende regering” (zie punten 263 en 264 hierboven) is betrokken, een ander redelijk middel vormt voor een passende bescherming van verzoekers fundamentele rechten, zoals zij door het jus cogens worden erkend.

- 291 Gelet op het voorgaande, moeten verzoekers argumenten betreffende de gestelde schending van zijn recht op een effectieve rechterlijke controle worden afgewezen.
- 292 Daar geen van verzoekers middelen en argumenten kan slagen, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

- 293 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Volgens artikel 87, lid 6, beslist het Gerecht vrijelijk over de kosten wanneer het geding zonder voorwerp is geraakt.
- 294 Gelet op de onderhavige omstandigheden en op de conclusies van partijen, zullen deze bepalingen naar behoren worden toegepast wanneer verzoeker naast zijn eigen kosten ook in de kosten van de Raad wordt verwezen alsmede in de kosten van de Commissie tot 1 juli 2002. Het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, laatstgenoemde voor wat betreft de periode na 1 juli 2002, zullen hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Er behoeft niet meer te worden beslist op het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad van 6 maart 2001 tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000 en van verordening (EG) nr. 2062/2001 van de Commissie van 19 oktober 2001 houdende de derde wijziging van verordening nr. 467/2001.**

- 2) **Het beroep wordt verworpen voorzover het is gericht tegen verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qaïda-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening nr. 467/2001.**

- 3) **Verzoeker zal naast zijn eigen kosten de kosten van de Raad alsmede de kosten van de Commissie tot 1 juli 2002 dragen.**

- 4) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie, laatstgenoemde voor wat betreft de periode na 1 juli 2002, zullen hun eigen kosten dragen.**

Forwood

Pirrung

Mengozzi

Meij

Vilaras

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 september 2005.

De griffier

De president van de Tweede kamer

H. Jung

J. Pirrung

Inhoud

Toepasselijke bepalingen	II - 3661
Feiten	II - 3664
Procesverloop en conclusies van partijen	II - 3674
Procedurale consequenties van de vaststelling van de bestreden verordening	II - 3677
Ten gronde	II - 3679
1. Inleidende opmerkingen	II - 3679
2. De onbevoegdheid van de Raad om de bestreden verordening vast te stellen .	II - 3681
Vragen van het Gerecht en antwoorden van partijen	II - 3681
Beoordeling door het Gerecht	II - 3688
3. De drie middelen betreffende schending van verzoekers fundamentele rechten	II - 3700
Argumenten van partijen	II - 3700
Beoordeling door het Gerecht	II - 3711
Inleidende opmerkingen	II - 3711
Het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale of communautaire rechtsorde	II - 3712
De omvang van de door het Gerecht uit te oefenen wettigheidscontrole	II - 3719
Gestelde schendingen van verzoekers fundamentele rechten	II - 3726
— Schending van het recht op eerbiediging van de eigendom en van het evenredigheidsbeginsel	II - 3726
— Schending van het recht om te worden gehoord	II - 3730
— Schending van het recht op een effectieve rechterlijke controle	II - 3737
Kosten	II - 3741
II - 3744	